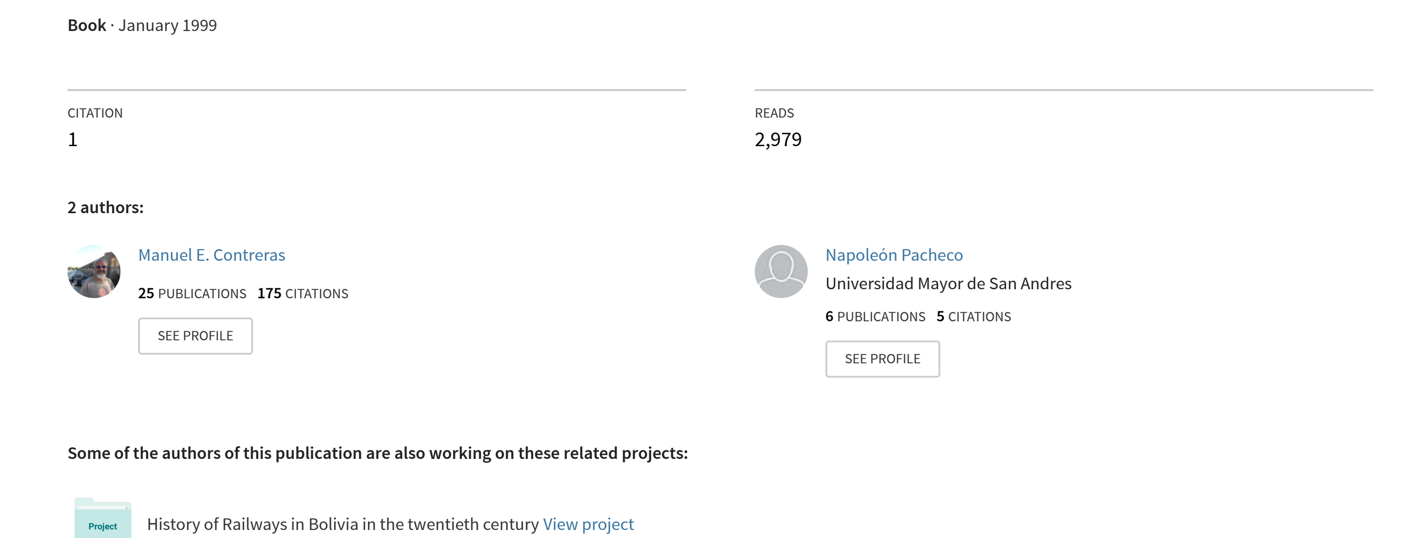
El desarrollo humano en el siglo XX boliviano: una perspectiva histórica



2 authors:

Manuel E. Contreras

Napoleón Pacheco
Universidad Mayor de San Andres

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Desarrollo Humano en el Siglo XX boliviano

Una perspectiva histórica

Manuel E. Contreras

con la colaboración de
Napoleón Pacheco, Ana María Lema, Gustavo Rodríguez y Raúl Calderón

Cuaderno De Futuro 2

La Paz – Bolivia
1999

Índice

I. Presentación

Este segundo "Cuaderno del Futuro" es sobre el pasado. La razón de ello está sustentada en un clásico supuesto de la modernidad: la mejor manera de enfrentar una esperanza es a partir de la memoria de lo vivido, es decir, del balance crítico del pasado.

El presente Cuaderno plantea precisamente un balance histórico de algunos temas del Desarrollo Humano durante este siglo desde cuatro perspectivas complementarias: la del desarrollo económico, la de lo étnico-cultural, la de las regiones y la educativa. A partir de cada una de ellas, se analiza qué es lo que está en juego, los conflictos en curso y las experiencias de pactos. La historia de Bolivia en el Siglo XX ha sido dramática y plena de matices, tendencias y contra-tendencias, que muestran que en varios planos el Desarrollo Humano del país ha avanzado, pero también que existen tremendos rezagos, como en lo institucional y en el tema de la pobreza.

El balance mismo es polémico y polemizante. Acaba en una sólida conclusión: el desarrollo que tiene que enfrentar Bolivia en el futuro es radicalmente diferente del que enfrentó en el Siglo XX. El país debe prepararse para vivir los desafíos de un mundo incierto, cambiante y excluyente. Allí, jugará un papel decisivo el desarrollo de las aptitudes y de las capacidades de la misma sociedad boliviana.

Pero esto no significa “borrón y cuenta nueva”. Los bolivianos tendrán que enfrentar su futuro con todo lo que vienen cargando sobre sus hombros. La cuestión es emprender el viaje con una maleta llena de experiencias, con la memoria de lo que fuimos y con la esperanza de lo que podemos llegar a ser.

Fernando Calderón Gutiérrez
Coordinador IDH 2000
La Paz, octubre de 1999

II. Introducción

Bolivia experimentó tremendos cambios durante el Siglo XX. El país ingresa a éste sobre los hombros del estaño —como ya indicara Sergio Almaraz— luego de un turbulento y complejo Siglo XIX al final del cual se impone el liberalismo, que permite el desarrollo de la minería argentífera. Como en el resto de América Latina, aquí se impone el modelo de desarrollo hacia afuera y en gran parte del Siglo XX, el estaño provee la base económica para el desarrollo. No sin motivo se veía al país como minero y se pensaba que su futuro descansaría sobre el destino de ese mineral.

Sin embargo, al cerrar el siglo, la estructura exportadora del país está más diversificada, descansa sobre el gas, y hay grandes dudas sobre el futuro mismo de la minería. En el plano externo, esta incertidumbre se debe a que los mercados de minerales están en crisis y los términos de intercambio para los *commodities* van en descenso. En el plano interno, es porque no se descubren nuevos yacimientos de gran envergadura por no haber creado un ambiente normativo para atraer capitales de riesgo. Los países vecinos que sí lograron hacerlo cuentan hoy con mayor actividad minera que Bolivia.

Si lo anterior es correcto, el tipo de desarrollo que deberá enfrentar el país en el próximo milenio es radicalmente distinto al que ha llevado a cabo en el Siglo XX. Eso sin tomar en cuenta que los cambios mundiales —como la globalización— imponen desafíos de diferente magnitud a Bolivia en contraste con los que enfrentaba antes.

En el Siglo XX también se consolida el Estado —en la medida en que se define el territorio luego de la Guerra del Chaco y el Estado logra el monopolio de la violencia—, se construye el sistema educativo y se cambia significativamente la distribución poblacional. El país va descubriendo el oriente y a medida que se dan importantes migraciones hacia las tierras bajas y éstas se van incorporando al quehacer nacional, se va tomando más conciencia del carácter multicultural y plurilingüe de Bolivia.

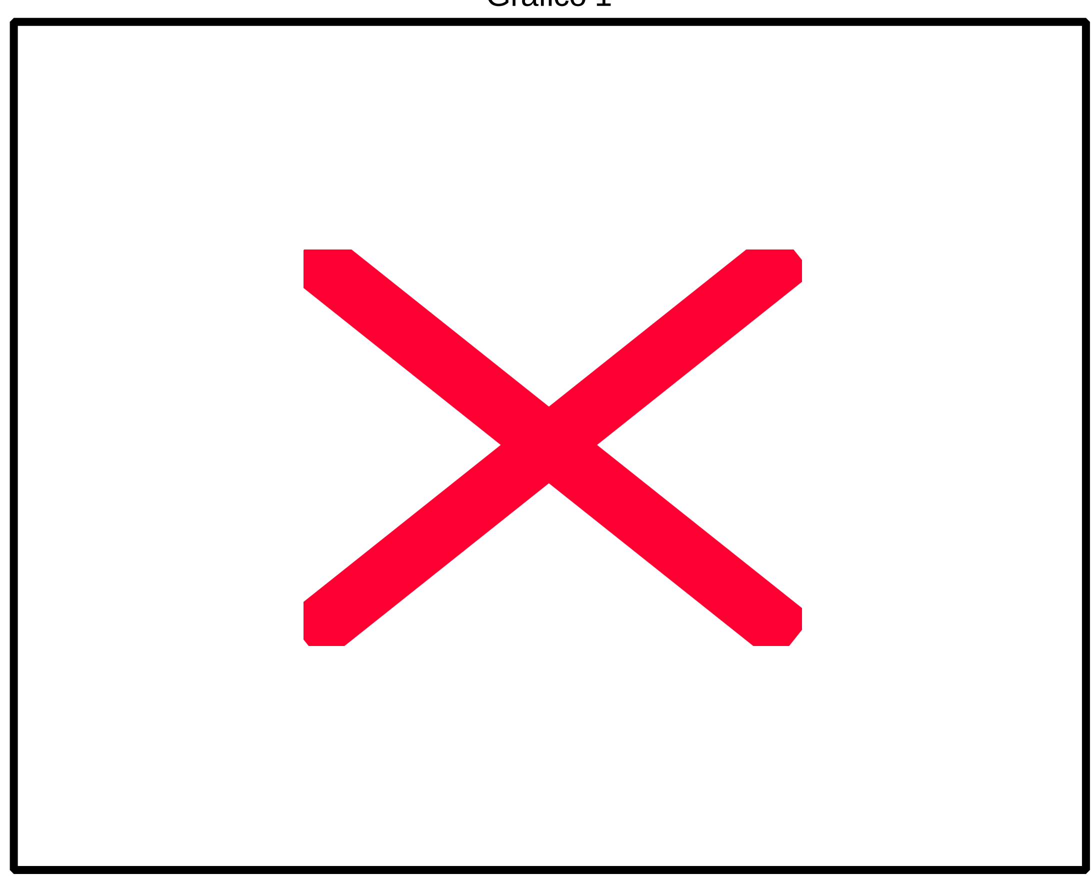
También es un período en que se llevan a cabo grandes cambios socioeconómicos debido a la gran Depresión y la Guerra del Chaco, la Revolución nacional, un período de dictaduras militares en los 70, y el reestablecimiento de la democracia junto a la economía de libre mercado en los 80.

Como una de las tres principales de América Latina, la Revolución nacional cambia el país radicalmente en lo económico, político y social. Como veremos en este trabajo, en lo social, es un proceso de redistribución de recursos y poder con grandes efectos sobre la equidad.

En ese contexto ¿cómo evoluciona el Desarrollo Humano en Bolivia? Debido a la falta de estadísticas, en particular de cálculos del Producto Interno Bruto (PIB), no es posible hacer un seguimiento cuantitativo y menos calcular el índice o ver su evolución para todo el siglo. A pesar de ello, sí podemos ver la evolución del analfabetismo y de la esperanza de vida. Como se puede apreciar en el gráfico 1, ambos indicadores siguen una tendencia similar al resto de la región. Es destacable el descenso de la tasa de analfabetismo posterior a 1950, debido a la expansión de la educación impulsada por la Revolución nacional, aunque con bemoles, como veremos más adelante.

Volver al Índice

Gráfico 1



Sin embargo, gracias al trabajo de Rosemary Thorp (1998), contamos con el Índice Histórico de Nivel de Vida[1] calculado desde 1950 hasta mediados de los 90, del cual podemos destacar al menos dos aspectos. Primero, ha habido una mejora constante en las cuatro décadas. Bolivia llega a finales de siglo con un índice de 193, es decir 93 por ciento más del que tenía en 1950. Segundo, con respecto a los países vecinos y al promedio para América Latina, el incremento está entre los más altos. El índice promedio de la región varía de 100 en 1950 a 184 en 1995 (ver cuadro 1).

A pesar de ello sabemos que tres de cada cuatro bolivianos/as es pobre. En las áreas urbanas, la situación mejora: uno de cada dos bolivianos/as es pobre, mientras en áreas rurales, son nueve de cada diez.

---

[1] Este dato está basado en el Indice de Desarrollo Humano y se compone de tres variables: PIB (a dólares constantes de poder adquisitivo de 1970), la expectativa de vida en años, y el nivel de logro educativo medido por la tasa de analfabetismo.

Cuadro 1
Índice Histórico de Nivel de Vida
(1950=100)

Pais	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	55	67	72	79	89	100	108	125	136	128	140
Bolivia						100	111	139	168	182	193
Brasil	48	51	56	66	78	100	140	170	231	241	248
Chile	45	54	57	78	80	100	118	136	151	166	185
Paraguay					92	100	112	129	169	168	168
Perú					83	100	129	157	182	176	187
AL						100	123	145	175	178	184
EE.UU.	65	71	76	82	88	100	107	121	135	147	151

Fuente: Progreso, Pobreza y Exclusión. Thorp, R. 1998.

Esto se debe, en gran parte, al lento crecimiento económico, especialmente ante una todavía alta tasa de crecimiento poblacional del 2.2 por ciento, y la concentración del ingreso. También es importante observar cómo está distribuida esa población, qué oportunidades y capacidades tiene. Es por eso que conscientes de que el concepto de Desarrollo Humano busca ampliar opciones mediante el aumento de capacidades y por lo tanto va más allá del mero crecimiento económico, nosotros todavía privilegiamos el análisis de la evolución de la economía debido a que en el caso boliviano es clave. Ahora bien, complementamos este análisis con un estudio de la formación de capital social desde una perspectiva étnica, de las luchas regionales y de la evolución del sistema educativo.

En un esfuerzo por entender el Desarrollo Humano boliviano a la luz del capital social e iluminar los desafíos para el próximo milenio, nos hemos propuesto analizar el desarrollo desde cuatro perspectivas: la económica, la étnica, la regional y la educativa. En cada una de ellas nos planteamos qué visiones de país están en juego, cuáles son los conflictos y pactos que se desarrollan y qué nos dicen éstos de la evolución del capital social.

De manera que el presente trabajo[2] consta de cuatro partes. En la primera se hace un esbozo de las características del desarrollo económico; en la segunda, se intenta ver este proceso desde una perspectiva étnica y con énfasis en las tierras bajas, en la tercera fase, se resume el proceso de lucha regional al que dio lugar el proceso de desarrollo económico y finalmente se destaca el proceso de formación del sistema educativo y fortalecimiento del capital humano, en el entendido de que será la distribución y generación de conocimiento la que determine el éxito de las naciones en el siglo entrante.

[2] Agradecemos los comentarios de Nelson Manrique a una versión anterior de este documento y a los participantes del Taller interno organizado por el PNUD para discutir el avance de trabajo.

Asimismo, en vista de que el concepto de Desarrollo Humano también busca ser el "sentido, dirección y deber ser del desarrollo", en las conclusiones se definen "lecciones" del análisis retrospectivo del Siglo XX.

En la parte dedicada a lo económico, el debate gira en torno al usufructo de la renta minera, es decir, con cuánto se queda el Estado, cómo se usan los recursos, cuán contradictorios son los proyectos y cómo se asignan las divisas. Dado el carácter monoproductor de la economía y de su control por empresas consideradas extranjeras, se observa una actitud anti-extranjera o xenofóbica ante el capital extranjero y también anti-minera.

Desde la perspectiva étnica se intenta sintetizar el desarrollo del capital social y los pactos y confrontaciones en cada uno de los períodos históricos. Se destaca el manejo del tema indígena desde el Estado y luego los pactos y confrontaciones que surgen.

En el análisis regional, se puede ver cómo el centro de las disputas gira en torno al combate del centralismo paceño y cómo las regiones intentan construir sus propias respuestas al desarrollo regional.

Finalmente, en el acápite de educación se mencionan los diferentes proyectos educativos, los cambios que está realizando la actual reforma y los problemas de implementación que enfrenta, en particular, con los maestros. Se trata de ver ¿cómo desarrollar actores sociales como los padres y madres de familia, que sean los que hagan suya la reforma para llevarla a cabo?

Para efectos del análisis que sigue, se ha visto por conveniente identificar cinco fases de desarrollo dentro del Siglo XX. Esta periodización descansa sobre ciertos hitos que lo han marcado, representan cambios en los patrones de desarrollo y facilitan el análisis.

La primera fase es el período que va desde principios de siglo hasta la Guerra del Chaco, es decir de 1900 a inicios de la década del 30. La segunda etapa cubre la Gran Depresión, la Guerra del Chaco y llega hasta 1950. El tercer período se inicia con la Revolución nacional y abarca todo el período del gobierno del MNR hasta su derrocamiento en 1964. La cuarta fase abarca los gobiernos militares iniciados en 1964 hasta el retorno de la democracia en 1982. Luego viene la década del 80 hacia adelante y en este tiempo se destaca el establecimiento de la economía de libre mercado comenzada en 1985. Es en esta quinta fase en la que nos encontramos y la que nos lleva al próximo milenio.

Volver al Índice

III. El desarrollo económico

El desempeño de la economía nacional durante el Siglo XX está caracterizado por varios factores, entre los que destacan la explotación de recursos naturales no renovables y renovables. Los primeros, como herencia del periodo colonial, fueron explotados con mayor intensidad y dieron lugar a la formación de ciclos de exportación.

Desde la etapa colonial, los recursos naturales no renovables y la mano de obra barata tuvieron un papel fundamental en la economía boliviana. El destino de la producción fue el mercado externo.

En el Siglo XX, la explotación del estaño fue el eje articulador de la economía hasta 1985. En los años 70 y 80, el petróleo y el gas ampliaron la canasta de bienes de exportación. En los 90, el zinc, el oro y la plata son los productos de exportación mineros que generan divisas junto a la soya, producto no-tradicional. Como se advierte, el hecho constante es la explotación de recursos naturales no renovables.

La explotación de recursos naturales no renovables generó y genera rentas bajo la forma de divisas e impuestos. En torno a la apropiación y el uso de estas rentas, existen contradicciones, pactos y visiones de país entre los actores involucrados.

¿Cuáles son los actores? El primero es el Estado por ser el propietario de los recursos naturales no renovables del subsuelo; por tanto, tiene derecho a percibir una renta por su explotación. En consecuencia, cuando es un Estado-rentista, su papel es captar la mayor renta posible y distribuirla. El segundo actor son las empresas nacionales o extranjeras organizadas para explotar los recursos naturales. Estas deben pagar una renta al Estado, bajo la forma de impuestos y divisas, por el aprovechamiento de los recursos. Por lo tanto, estos actores son los empresarios-productores. A partir de la nacionalización de la gran minería, el Estado también se convirtió en empresario-productor. Finalmente están los empresarios que organizan actividades comerciales e industriales empleando la renta que genera la explotación de los recursos naturales. Éstos se denominan empresarios-rentistas.

Los intereses de cada uno de los actores son diferentes y contrapuestos. El Estado-rentista tiene como meta captar la mayor cantidad de renta y distribuirla. Los empresarios-productores persiguen maximizar sus utilidades, pagar la menor renta posible y explotar al máximo los recursos naturales. Los intereses de los empresarios-rentistas se explican considerando que para un país sin industria productora de bienes de capital, insumos industriales y gran parte de los bienes de consumo, la única puerta para obtenerlos es el empleo de la renta en forma de divisas. Estas deberán ser baratas a fin de que sus costos sean bajos.

Los empresarios-rentistas que emprenden actividades industriales para producir internamente bienes de consumo, necesitan importar bienes de capital y materias

primas producidas en el país. Estas importaciones sólo podrían realizarse con divisas generadas por la exportación de los recursos naturales.

Cada uno de los actores-empresarios formó entidades gremiales a fin de defender sus intereses. En Bolivia, las primeras agrupaciones de esta naturaleza estuvieron en el ámbito comercial. La Cámara de Comercio de La Paz fue fundada en 1890 y a comienzos de siglo existían seis cámaras localizadas en las ciudades importantes (Oficina Nacional de Inmigración, Estadística y Propaganda Geográfica,1903).

En la medida en que cada uno de los actores descritos tiene intereses diferentes, existirán acuerdos y desacuerdos entre ellos. La orientación de la política económica reflejará los conflictos y pactos respecto a la apropiación y empleo de las rentas mineras e hidrocarburíferas. La naturaleza de estos hechos también evidenciaría diferentes visiones de país.

En ese sentido, sostenemos la hipótesis de que los conflictos y pactos ocurridos en el país giraron en torno a la apropiación y el empleo de las rentas originadas en la explotación de los recursos naturales no renovables. Veamos como se desarrolla esto en cuatro períodos distintos.

Volver al Índice

A. El tiempo de los consensos: 1900-1930

1. Liberalismo y estabilidad política

La estabilidad política fue uno de los aspectos centrales del proceso político.[3] En este período se sucedieron nueve gobiernos con un promedio de 3.4 años cada uno, sólo afectado por dos golpes de Estado (1920 y de 1930), que inmediatamente dieron paso a elecciones presidenciales. El sistema político vigente se inició en 1880 bajo la influencia del empresariado minero que necesitaba de un ambiente político estable que proporcione seguridad jurídica a las inversiones. Los empresarios de la plata administraron directamente el aparato estatal, orientando sus esfuerzos hacia la estabilidad económica, la apertura de la economía y la construcción de una infraestructura de transportes y comunicaciones que vincule el país con el exterior.

La sucesión presidencial ordenada mediante elecciones permitió la modernización del sistema político, que si bien no fue participativo, reemplazó la lucha de caudillos locales con fuertes intereses personales por la organización de la política con base en los partidos, concebidos como instrumentos de acceso al poder y representación de intereses.

---

[3] Sin embargo no hay que menospreciar los conflictos internos como ser la rebelión de Chayanta de 1927 y otras revueltas menores.

El funcionamiento del marco político fue interrumpido en 1899, año en el que las luchas regionales originaron la Revolución federal y el cambio de la capital política de Sucre a La Paz. Sin embargo, superadas las diferencias regionales, inmediatamente se reinstaló la sucesión presidencial basada en las elecciones.

A comienzos de siglo, la política económica también siguió la orientación liberal de los últimos 25 años del Siglo XIX. Se mantuvo la apertura de la economía a la inversión extranjera, se apoyó la iniciativa privada suministrando servicios necesarios para la actividad productiva, como el transporte y se brindó un contexto adecuado para la libre asignación de recursos.

En ese sentido, el proyecto liberal planteaba que la vía de desarrollo del país radica en las potencialidades del sector minero. Había que asentar la marcha de la economía en el sector exportador. Por lo tanto, se pensaba en un país con una economía de mercado sin interferencia estatal orientada hacia afuera. No obstante, el proyecto liberal no consideraba modernizar el sector agrario, donde la producción basada en la servidumbre indígena, permitía su explotación, su exclusión de la vida nacional y una fuerte concentración de la propiedad en manos de los terratenientes. Paralelamente subsistían las comunidades que también albergaban un número considerable de indígenas. Este "otro país" era un aditamento en la construcción de la Bolivia moderna.[4] A él nos referimos en la segunda parte del trabajo.

Si bien la ideología liberal fue la dominante, en los años 20 aparecieron dos tendencias políticas nuevas de carácter radical: la nacionalista reformista y la izquierda revolucionaria. La primera carecía de un sustento ideológico y simplemente desarrollaba una visión crítica del orden liberal. Tampoco construyó el instrumento político que le permitiera llegar al poder. Por su parte, la izquierda tenía una base ideológica y una práctica política que gradualmente fueron penetrando en el movimiento sindical y en algunas élites intelectuales. Se crearon varios partidos políticos a comienzos de la década del 20, que no llegaron a constituirse orgánicamente. No obstante, la extensión de las ideas socialistas fue rápida. Hacia fines de la década, el movimiento tendió a consolidarse a través de dos partidos, el comunista y el socialista revolucionario (Malloy, 1989).

La orientación liberal permeó los aspectos fundamentales de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. La política fiscal, aplicada entre 1900 y 1920, fijó tasas tributarias bajas sobre la actividad minera con lo que favoreció a los empresarios-productores. Sin embargo, a partir de los años 20, la presión tributaria fue aumentando gradualmente con la creación de impuestos sobre las utilidades mineras y la introducción de escalas impositivas de acuerdo al movimiento de los precios.

---

[4] Según el Censo de 1950, el 44 por ciento de la superficie cultivada correspondía a las haciendas, mientras que el 26 por ciento era de las comunidades indígenas. Ver: Danilo Paz (1983).

2. Crecimiento minero, deuda externa y crisis

La depresión internacional, iniciada en los años 70 del siglo pasado y el cambio del patrón bi-monetario (oro-plata) al patrón oro, provocaron que la demanda de la plata disminuya y, en consecuencia, el precio baje contínuamente ocasionando la pérdida de valor de este mineral, que entre 1872 y 1895 representaba el 68 por ciento del valor de la producción minera. De 1896 a 1900 fue del 51 por ciento y entre 1901 y 1905 bajó al 21 por ciento.

El crecimiento de los países desarrollados con base en las innovaciones tecnológicas y el desarrollo del comercio internacional impulsó la demanda de materias primas mineras y agrícolas y la subida de los precios. Dadas las ventajas comparativas en la producción minera, principalmente el alto contenido de ley del estaño, la disponibilidad de infraestructura ferroviaria y el conocimiento en la actividad minera, el país pudo aprovechar la coyuntura externa favorable para superar la crisis de la minería de la plata y aumentar fundamentalmente la producción de estaño y de caucho (Contreras, 1994 y Hillman, 1987).

De este modo, la producción y exportación de estaño desplazó a la plata. Entre 1895 y 1900, el estaño ocupaba el 11 por ciento del valor de la producción minera y entre 1901 y 1905, llegaba al 55 por ciento. En los años siguientes, la importancia del estaño fue en ascenso hasta convertirse en un producto hegemónico en la estructura de las exportaciones.

Este fue un período de extraordinario crecimiento de las exportaciones. Se pueden distinguir dos sub-períodos: 1900-1920 y 1921-1929. En el primero, la tasa de crecimiento de las exportaciones fue del cinco por ciento y en el segundo del 11.8 por ciento. Esto se explica por la realización de fuertes inversiones nacionales y extranjeras en la década del 20.

La actividad minera estuvo controlada por capitales privados nacionales y extranjeros. En consecuencia las utilidades eran apropiadas de forma privada y las decisiones de inversión dependían directamente de los empresarios-productores. Por lo tanto, las determinaciones impositivas del Estado-rentista afectaban el monto de sus utilidades. Este tema fue motivo de conflicto permanente.

La constitución del empresariado minero culminó en los años 20, con la consolidación de la Patiño Mines, el principal grupo minero junto a las empresas Aramayo y Hoschschild, todas ellas ligadas al capital extranjero.

Si bien al inicio la exportación del estaño no tuvo un impacto fiscal importante, en las décadas siguientes fue aumentando la tributación minera directa. Asimismo, al financiar las importaciones que pagaban aranceles, las divisas mineras también permitían incrementar de manera significativa el flujo de ingresos fiscales. Por lo tanto, los ingresos mineros directos e indirectos fueron la fuente principal de las recaudaciones del Estado.

El extraordinario aumento en la exportación del estaño en los años 20 permitió que Bolivia fuese considerada un país solvente en el mundo y, en consecuencia, accedió al crédito internacional, que llegó masivamente en dicho periodo como parte de un ciclo de endeudamiento externo de América Latina con la banca norteamericana. Este periodo es conocido como la "orgía de préstamos externos" o "la danza de los millones" (Marichal, 1988).

El crecimiento de la deuda externa fue extraordinario. En 1920, el saldo de la deuda llegaba a US$ 2.2 millones, nueve años más tarde alcanzaba a US$ 61.5 millones (Palenque, 1933). Esta deuda fue usada en la construcción de ferrocarriles, en su mayoría antieconómicos, en el financiamiento del déficit fiscal y en el refinanciamiento de la misma deuda externa.[5] Vale decir que el crédito externo no sirvió para ampliar la capacidad productiva exportable, que hubiera permitido cumplir con el servicio de la deuda y tampoco fue usada para modificar el perfil exportador de la economía boliviana.

En tanto el precio internacional del estaño se mantenía en niveles altos, con fluctuaciones suaves, la oferta de divisas era sostenida y alta, el Estado no necesitaba aumentar la captación de renta y el tipo de cambio se mantenía relativamente estable, existía un pacto implícito entre el Estado-rentista y los empresarios-productores y rentistas. Los problemas emergieron cuando los precios bajaron con fuerza dentro del mercado externo en tres coyunturas: 1907-1908, 1914-1915 y de 1921 a 1922. A modo de ejemplo, nos detendremos a analizar la crisis de 1914-1915.

La crisis de 1914-1915 comenzó con el inicio de la primera Guerra mundial que ocasionó el cierre temporal de la Bolsa de Metales de Londres, debido a las dificultades en el transporte marítimo y a la paralización de las exportaciones inglesas de estaño metálico a Estados Unidos, el primer país productor de hojalata.[6]

De 1913 a 1915, el precio del estaño disminuyó en 19 por ciento y, en consecuencia, el valor de las exportaciones bolivianas se contrajo en un 37 por ciento. Esta contracción tuvo un impacto macroeconómico en los ámbitos cambiario, fiscal y monetario.

La escasez de divisas forzó la devaluación del boliviano ante la libra esterlina de Bs. 13.15 por libra en 1913 a Bs. 15.12 en 1915. Al disminuir el ingreso de divisas, también se contrajeron las reservas monetarias de los bancos, de manera que la oferta monetaria disminuyó en un ocho por ciento.

En el plano fiscal, la contracción de las importaciones fue de un 64 por ciento, los ingresos del Tesoro Nacional disminuyeron de Bs. 22.0 millones en 1913 a Bs.

---

[5] Para un análisis detallado del destino del crédito externo ver: Contreras (1990).

[6] Un examen de esta coyuntura de crisis se encuentra en Contreras (1984).

12.8 millones en 1915 y pese a la reducción de los gastos, el déficit fiscal se incrementó significativamente.

A la disminución de los billetes y monedas en circulación y la devaluación, se sumaron los agentes económicos que, en esta situación de incertidumbre, acudieron a los bancos demandando la conversión de la moneda nacional en oro. Por otra parte, los empresarios-rentistas, comerciantes e importadores pidieron frenar la depreciación del boliviano que encarecía la libra esterlina y, por lo tanto, sus costos. En el lado contrario estuvieron los empresarios mineros a quienes la devaluación les compensaba el deterioro de precios.

Frente a esta situación, las autoridades adoptaron medidas cambiarias y fiscales extremas. Dispusieron la suspensión temporal del patrón oro a fin de frenar la pérdida de reservas de los bancos y, al mismo tiempo, obligaron a los exportadores a entregar al Banco de la Nación Boliviana el 10 por ciento del valor de sus exportaciones a fin de suministrar divisas al mercado cambiario y frenar la devaluación. La obligatoriedad en la entrega de divisas permitió reconstituir las reservas de los bancos, principalmente las del Banco de la Nación Boliviana y aumentar la oferta monetaria. Esta medida fue apoyada por la Cámara de Comercio de La Paz, que también solicitó mantener la estabilidad cambiaria y aumentar el porcentaje de entrega de divisas de parte de los exportadores.

Se intentó balancear la disminución de los ingresos fiscales con la emisión de valores fiscales (vales de Aduana) y préstamos de instituciones financieras. El Estado-rentista aún no tenía capacidad para aumentar la renta minera.

Las medidas cambiarias fueron debatidas intensamente entre los defensores del intervencionismo, que expresaban los intereses de los empresarios-rentistas y los liberales que defendían el mecanismo de ajuste automático entre el nivel de las reservas y el tipo de cambio. Estos últimos se identificaban con el empresariado minero.

El alza de los precios del estaño permitió restablecer nuevamente el equilibrio de intereses entre los diferentes actores. El Estado-rentista recuperó sus recaudaciones, por otra parte, si bien los empresarios-productores debían entregar un porcentaje de sus divisas, tenían precios altos y por último, los empresarios-rentistas podían acceder fácilmente a las divisas a un precio relativamente estable.

La obligatoriedad en la entrega de divisas fue suspendida en junio de 1922 por la contratación del empréstito Nicolaus (US$ 33 millones), que aumentó la oferta de divisas. Sin embargo la disminución en el precio del estaño de 1920 a 1921, obligó a restablecer la medida en 1923. Para satisfacer luego la fuerte demanda de divisas, en 1925 se dispuso el aumento al 25 por ciento. El objetivo era asegurar un permanente flujo de divisas que satisfaga las demandas de los industriales y del comercio importador.

Es importante señalar que en la década de los 20 comenzó a formarse la base industrial del país. En este período aparecieron las principales ramas del sector industrial, como los textiles, las confecciones de ropa y la producción de alimentos. Otro aspecto es que gran parte de las ramas productivas usaba más materias primas importadas que nacionales. En consecuencia, el naciente sector industrial no sólo necesitaba divisas para importar bienes de capital, sino principalmente para poner en funcionamiento sus unidades productivas.

En 1925, la inversión bruta realizada en el sector industrial (en dólares constantes de 1950) llegó a US$ 2.1 millones y en 1929 a US$ 6.7 millones, en tanto que el capital existente aumentó de US$ 12.2 millones a 25.9 millones (Naciones Unidas, 1954). Estas cifras muestran que el país hizo un esfuerzo industrializador importante si se considera el tamaño de la economía y la cantidad de recursos disponibles, pero insuficiente para cambiar su perfil productivo.

Las divisas provenientes de las exportaciones mineras eran fácilmente accesibles por lo que no existían incentivos para generar enlaces hacia atrás que impliquen una demanda de materias primas nacionales.

La entrega obligada de divisas y el acceso fácil al crédito externo satisfacían la demanda de moneda extranjera para la importación de bienes de capital para la industria, insumos y bienes de consumo. Si bien se afectaban los intereses del sector minero, de todos modos se mantenía el pacto que permitía captar una renta minera estable. Mientras la cotización de estaño se mantenga alta, con fluctuaciones reducidas y se disponga de crédito externo, el acuerdo se mantendría.

La llegada del empréstito Nicolaus obligaba al país a garantizar la recaudación de los impuestos mineros a fin de cumplir con el servicio de la deuda, para lo cual se creó la Comisión Fiscal Permanente. En los hechos, este factor implicaba que el Estado mejore las recaudaciones impositivas, lo cual lastimaba los intereses mineros.

Más adelante, en 1924, el Estado-rentista se vio obligado a aumentar la carga impositiva para financiar el creciente gasto fiscal y cumplir con el pago de la deuda externa. Para ello creó el impuesto sobre las utilidades mineras con lo que el Estado-rentista aumentaba su participación en el producto minero.

El citado aumento de la carga impositiva fue quizás uno de los factores que provocó el nacimiento de la Asociación de Industriales Mineros de Bolivia en 1925. Esta entidad representaba los intereses de la minería grande y mediana. El ente gremial se propuso como primera tarea cuestionar la creación del referido impuesto, desarrollando, además, una labor de oposición permanente a las tareas de la Comisión Fiscal Permanente, que controlaba el pago de tributos de la minería. Hasta 1939, fue la única representación institucional de la minería (Contreras, 1994 y Contreras y Pacheco, 1989).

Expresada sólo en impuestos, la renta minera representó, entre 1900 y 1920, en promedio, el 4.0 por ciento del valor neto de las exportaciones y alcanzó al 16.8 por ciento de los ingresos gubernamentales. En la siguiente década, de 1921 a 1930, la tributación representó en promedio el 9.5 por ciento del valor neto de las exportaciones y el 25.8 por ciento de las recaudaciones del Tesoro Nacional (Gómez, 1978).

Volver al Índice

B. El tiempo de los conflictos, 1930-1952:

1. La inestabilidad política

Este período se caracterizó por una inestabilidad en lo político y económico, producto de la gran Depresión y la Guerra del Chaco, que provocaron la ruptura de los pactos políticos construidos en la etapa anterior. Debido a la destrucción de dichos acuerdos, la falta de respuesta de los partidos tradicionales, las corrientes externas y los acontecimientos mundiales, la corriente nacionalista fue ganando espacio. La crítica al orden establecido se fue profundizando para dar paso gradualmente a una nueva visión del país, diferente a aquella formada a partir del último cuarto del Siglo XIX.

Esta etapa histórica se inicia con la ruptura momentánea del orden democrático debido a la intención reeleccionista del presidente Hernando Siles (1926-1930), lo que suscitó la intervención militar impulsada por la oposición política. Sin embargo, se realizaron elecciones inmediatamente (Klein, 1968), por las cuales asume el poder una coalición de los partidos tradicionales, a la cabeza de Daniel Salamanca (1931-1934).

La crisis económica y los desaciertos en la Guerra del Chaco abrieron el escenario para la intervención militar y el fin del orden institucional. Los gobernantes elegidos democráticamente no acabaron su mandato, como una muestra de la crisis política ocasionada por la inexistencia de acuerdos en torno a visiones de consenso del país.

A partir de la segunda mitad de los años 30, se sucedieron gobiernos militares de orientación populista y conservadora. Los representantes de la primera tendencia fueron los presidentes David Toro (1936-1937), Germán Busch (1937-1939) y Gualberto Villarroel (1943-1946). Entre los de la corriente conservadora estaban Carlos Quintanilla (1939-1940), Enrique Peñaranda (1040-1943) y Hugo Ballivián (1951-1952). En este periodo se sucedieron 13 gobiernos, con un promedio de 1.7 años de gestión.

Los gobiernos populistas intentaron favorecer a los trabajadores en su relación con el capital. Para tal fin, se creó el Ministerio de Trabajo y se elaboró y puso en funcionamiento la Ley General del Trabajo. Desde el gobierno se concebía la relación capital-trabajo como contradictoria y anteriormente favorable a los

empresarios, al mismo tiempo que se pensaba que, a partir de ese momento, debía favorecer a los trabajadores. Los gobiernos conservadores tendieron a desplegar, en algunas coyunturas, acciones extremas como la represión armada sobre los trabajadores. Fue el caso de la masacre de Catavi en 1942.

En este período, las nuevas corrientes políticas aparecidas en la década del 20 adquieren carácter orgánico mediante la creación de los partidos, que paulatinamente extenderán su influencia en sindicatos, la intelectualidad y la clase media. Su discurso expresará posiciones radicales en pos de la construcción de un nuevo orden.

El impacto de la gran Depresión, la Guerra del Chaco y la orientación populista de algunos gobiernos cambió el rumbo de la política económica que se fue convirtiendo en intervencionista.

Desde la crítica al orden establecido, se fue construyendo el discurso nacionalista incorporado a la práctica estatal por los gobiernos populistas. Bajo ese influjo se nacionalizó la Standard Oil, y se estatizaron el Banco Minero y el Banco Central.

El punto culminante en la construcción de una nueva visión del país fue 1938. Busch convocó a la Convención Nacional donde sólo participaron las nuevas corrientes políticas, es decir, los nacionalistas reformistas y los socialistas. Los partidos tradicionales resultaron excluidos. En este encuentro se aprobó una nueva Constitución Política del Estado, que introdujo dos aspectos fundamentales, uno referido a la facultad del Estado para regular la economía y, el segundo, a la obligación estatal de procurar el bienestar de la población boliviana (Malloy, 1989).

En cuanto a la captación de rentas, la tendencia fue hacia su incremento mediante el alza de impuestos, la obligatoriedad en la entrega de divisas y la aplicación de tipos de cambio diferenciales, que constituyeron un impuesto indirecto.

Por otra parte, la permanencia de las restricciones externas, las dificultades de la economía, la dolorosa experiencia de la Guerra del Chaco y las pugnas entre los empresarios productores y rentistas, fue delineando una nueva visión de país que privilegiaba el mercado interno como una forma de superar la extrema fragilidad del sector externo.

2. La ruptura de la ortodoxia y el aumento de la renta minera

El crecimiento de las exportaciones de estaño en los años 20 fue impresionante, tanto que en 1929 representaba el 79 por ciento de las ventas externas.

Por otra parte, el ciclo de endeudamiento externo del periodo anterior ocasionó un flujo considerable por pago de la deuda, que sumado al servicio de la deuda interna representaba el 36 por ciento de los gastos del Tesoro Nacional. Por el lado de los ingresos fiscales, se advierte que la recaudación principal provenía de los impuestos del sector externo que en 1929 representaban el 58.9 por ciento del

total.

Los exportadores continuaron obligados a entregar la cuarta parte del valor de las exportaciones al mercado local, medida suspendida a partir de las recomendaciones del profesor E. Kemmerer, por las cuales, en 1928, se readoptó el patrón oro y se creó el Banco Central de Bolivia.

En síntesis, la economía boliviana mostraba una gran vulnerabilidad externa y una fuerte fragilidad en las finanzas públicas.

La gran Depresión, iniciada en octubre de 1929, tuvo un impacto macroeconómico muy fuerte expresado en el deterioro de los precios del estaño y en la suspensión del crédito externo, que fueron los mecanismos de transmisión fundamentales de la crisis económica internacional hacia el país.

Debido a una sobreoferta mundial de estaño, el precio comenzó a bajar desde 1928. En 1931, el precio bajó en 59 por ciento respecto a 1927. Esta contracción fue compensada con aumentos en los volúmenes exportados. En 1929 se llegó a un récord histórico de exportación nunca igualado (47.191 TM). La disminución del precio afectó al valor de las exportaciones que entre 1929 y 1932 cayeron de 10.5 millones de libras esterlinas a 3.0 millones.

Esta drástica reducción de las exportaciones mermó la cantidad de divisas destinadas a las importaciones. El efecto en las recaudaciones del Tesoro Nacional fue inmediato, en 1929 se recaudaron Bs. 48.9 millones, en tanto que en 1932 sólo fueron 20.5 millones. Un efecto importante fue la reducción de las importaciones de materias primas para la industria. Por otra parte, la contracción en las exportaciones comenzó a entorpecer el pago de la deuda externa.

En el plano fiscal, las autoridades económicas recortaron los gastos públicos principalmente en la educación y la administración de justicia. Aún así, el déficit fiscal creció. En 1929, fue de Bs. 4.3 millones y en 1932 alcanzó a 13.0 millones.

En la medida en que el impacto fue ganando terreno, las dificultades se extendieron a la gestión cambiaria. El sistema monetario vigente suponía que las reducciones en las exportaciones durarían poco, de manera que el tipo de cambio podría mantenerse con las reservas del Banco Central que serían usadas para satisfacer la demanda de divisas. Empero, como se analizó antes, la crisis externa provocó una baja permanente de las exportaciones. Bajo las reglas del patrón oro se mantuvo el tipo de cambio con el empleo de las reservas del Banco Central que comenzaron a reducirse peligrosamente.

A este escenario complicado se añadió la suspensión del crédito externo y el aumento de las tasas de interés que ocasionaron el incremento del servicio de la deuda, flujo que también fue atendido con las reservas del Banco Central. A fines de 1930 fue imposible cumplir esta obligación y el país entró en mora. Empero, el mantenimiento del tipo de cambio en medio de una aguda escasez de divisas,

determinó que la demanda de moneda extranjera aumentara, por la desconfianza y la incertidumbre de los agentes económicos. La situación se definió en septiembre de 1931 cuando el país abandona el patrón oro, luego de que Inglaterra había tomado esa decisión inicial. A partir de ese momento los responsables del Banco Central se encargaron de fijar el tipo de cambio y el boliviano ingresó a un proceso de fuertes devaluaciones, acompañadas con la entrega obligatoria de divisas por parte de la minería.

En respuesta a la depresión de precios, la minería grande se unió a los esfuerzos de los países productores para conformar el Consejo Internacional del Estaño (CIE), entidad que debía regular la producción para frenar el deterioro de los precios. El mecanismo empleado fue la asignación de cuotas de exportación a sus países miembros.

El impacto sectorial fue profundo. En la minería, se cerraron las unidades productivas marginales y, mediante la disminución de personal y salarios, se ajustaron las operaciones en aquellas que siguieron funcionando. La industria, que sufrió el encarecimiento de sus costos de importación de materias primas y una reducción de la demanda interna, también hizo ajustes orientados a bajar los costos laborales. Los ferrocarriles que tenían a los minerales como carga principal hacia la costa y en el retorno transportaban diferente tipo de bienes, disminuyeron la frecuencia de sus viajes drásticamente, porque había menos mineral para trasladar. El sector comercial enfrentó una fuerte contracción en la demanda debido a la recesión y la deflación ocurridas entre 1929 y 1931. También el Estado, como ya se afirmó, tuvo que reducir su personal.

Todos estos fenómenos contrajeron con fuerza la demanda agregada, de manera que el PIB experimentó un descenso profundo hasta 1935. A partir de 1936 volvió el crecimiento gracias al aumento del gasto público y debido a la recuperación en el precio del estaño y los volúmenes exportados.

Como efecto de los ajustes macro y microeconómicos, a mediados de 1930 el número de desempleados llegó a 27 mil personas. Estos desocupados constituyeron uno de los actores importantes en el complejo escenario sociopolítico. Fueron proclives al naciente discurso radical de la izquierda, que encontró en ellos un factor de movilización permanente en las principales ciudades del país, primero demandando empleo y luego cuestionando el orden político vigente.

Las autoridades reaccionaron con una tímida política de obras públicas, que no resolvió el problema. Más tarde las acciones del gobierno fueron represivas, sobre todo a partir del gobierno de Daniel Salamanca, que ordenó el apresamiento y confinamiento de los dirigentes políticos y sindicales, y la clausura de sus sedes. Sin embargo no se logró acallar el movimiento.

La situación se complicaba aún más con las demandas regionales por la integración con el occidente lanzadas desde Santa Cruz y Tarija, un referéndum

que aprobó la descentralización del país y contaba con la aprobación congresal –el proyecto de Ley fue vetado por el Ejecutivo-, un creciente descontento militar y la pérdida de cohesión política en los partidos de gobierno. El panorama era aún más complejo si se considera los pocos grados de libertad de los que disponía el gobierno (ver la tercera parte).

En este contexto, a mediados de junio de 1932, se produjo un choque entre fracciones de los ejércitos boliviano y paraguayo en el Chaco, un territorio en disputa con el Paraguay. El presidente Salamanca dejó que sigan los acontecimientos y permitió la difusión de las noticias sobre el incidente. La reacción fue inmediata, las calles fueron ocupadas ya no por los desempleados, sino por la población en general que apoyaba las acciones del ejército. De este modo, la presión social y el descontento se convirtieron en una corriente chauvinista que pedía la declaración de guerra al Paraguay.

A partir de estos acontecimientos comenzó un largo proceso de contradicciones entre el Estado y los propietarios del capital, que no sólo expresaba intereses contrapuestos, sino también visiones de país.

La asignación de cuotas de exportación a cada país miembro del CIE, que el Estado debía distribuir internamente, originó desacuerdos entre los empresarios mineros sobre las partes que correspondían a la minería grande, a la mediana y a la chica. También dentro de la minería grande estallaron pugnas por las mismas razones. El segmento del capital social que se había mantenido unido representando los mismos intereses en los primeros 30 años de este siglo, se separó debido a la lucha por una mayor asignación en la cuota correspondiente. La propia creación de la Asociación Nacional de Mineros Medianos, en 1939, respondió a esa pugna. Dicho ente gremial fue creado por el gobierno para superar las dificultades surgidas entre las grandes empresas y las medianas debido a la distribución de las cuotas de exportación que originó desacuerdos entre los mineros (Contreras y Pacheco, 1989).

En la interpretación de Laurence Whitehead (1972), la minería chica que fue perjudicada, en beneficio de la minería grande, por la asignación de menores cuotas de exportación dejó de ser su aliada y la enfrentó con actitudes hostiles.

La segunda fuente de conflictos fue la gestión cambiaria. La fijación de los tipos de cambio por medio del Banco Central y la obligatoriedad en la entrega de divisas para los mineros fueron la base de los desacuerdos (Gómez, 1978).

Cuando el Banco Central empezó a fijar el tipo de cambio, se enfrentaron los empresarios-rentistas (importadores e industriales) contra los empresarios-productores (mineros). Los primeros demandaron el mantenimiento del tipo de cambio y los segundos influyeron para que la moneda nacional se devalúe.

Entre los empresarios-rentistas, los más interesados en frenar las devaluaciones y obligar a los mineros a entregar una parte de sus divisas al Banco Central, fueron

los industriales, debido a su dependencia de los insumos importados. La renta minera bajo la forma de divisas fue objeto de una nueva disputa que fue intensa considerando la magnitud de la depresión. Dado que era imposible llegar a acuerdos, el Estado tuvo que dirimir el conflicto por medio del Banco Central.

En 1930, en una carta dirigida al presidente de la Junta Militar de Gobierno, Gral. Carlos Blanco Galindo (1930-1931), la Cámara de Comercio sugería medidas para superar la situación de crisis, entre las que destacan el apoyo al Banco Central para: "...el mantenimiento del cambio y de sus reservas oro", "que se restablezca la entrega de las letras de los mineros al Banco Central en una proporción del 75 por ciento de sus exportaciones mientras el precio del estaño esté por debajo de libras esterlinas 125 y el 50 por ciento pasando de este precio".[7] El objetivo de la Cámara de Comercio era preservar el patrón oro, lo que implicaba mantener el tipo de cambio.

A fin de agrupar sus intereses y lograr una mejor representación, en 1931, los industriales crearon la Cámara de Fomento Industrial. Hasta ese momento, este sector era parte de la Cámara Nacional de Comercio. Sin embargo, los industriales no se sentían bien representados por ésta en la asignación de divisas, porque juzgaban que los favorecidos eran los comerciantes (Cámara de Fomento Industrial, 1931). A partir de este hecho, los industriales adquirieron voz propia. Sus objetivos iniciales fueron presionar para el mantenimiento del tipo de cambio, lograr acceso en la distribución de divisas y que el Gobierno aumente el porcentaje de su entrega obligatoria a la minería.

A partir de 1932, las devaluaciones se aceleraron y al mismo tiempo se obligó a los mineros a vender un porcentaje de sus divisas al ente emisor. La medida fue resistida por toda la minería. La escasez de divisas impulsó la formación de un mercado cambiario paralelo, que devaluaba aún más la moneda nacional con respecto al precio oficial.

Al respecto, en 1933, la Cámara de Fomento Industrial sostenía que "...el nivel actual de la baja de cambio producida a raíz del desequilibrio de la Balanza de Cuentas de la República es más o menos artificial, porque, hasta cierto punto, ha sido impuesto unilateralmente por los industriales mineros".[8] Esta opinión expresaba el pensamiento de los industriales sobre los beneficios que traía la devaluación a los empresarios-productores y, en consecuencia, el perjuicio para ellos, porque aumentaba sus costos de acceso a las divisas.

A partir de 1935, se aplicó un sistema cambiario dual, que implicaba fijar un tipo de cambio menor para la compra de divisas y otro mayor para la venta. La diferencia generaba un flujo considerable de recursos, junto a las recaudaciones

---

[7] "Las medidas sugeridas por la Cámara de Comercio para conjurar la Crisis ". En: *Bolivia Económica*. No. 1 (enero de 1931).

[8] "El Panorama Económico y nuestros Puntos de Vista." En: *Bolivia Económica e Industrial*. Nos. 27-28 (marzo y abril de 1933).

provenientes de los impuestos indirectos. Ambos implicaron un incremento significativo en las recaudaciones del Tesoro Nacional. En términos del valor neto de las exportaciones, de 1937 a 1951, los impuestos mineros representaron en promedio el 16.6 por ciento y el 55.1 por ciento de los ingresos del gobierno (Gómez, 1978).

Este sistema expresaba la decisión del Estado-rentista de aumentar la renta minera, lo cual deterioró la capacidad de inversión de los empresarios-productores, reduciendo su producción a futuro, pero favoreciendo a los empresarios-rentistas, que podían acceder a divisas baratas.

Este hecho fue evaluado por varios estudiosos de la economía nacional como negativo para la minería y altamente favorable sobre todo para la industria.[9] Humberto Fossati, uno de los economistas más destacados de la década del 40, opinaba que los beneficios de la política cambiaria y de la administración de divisas, impulsó el crecimiento económico en dicha década. En sus palabras: "...bajo el control de cambios, se han importado más materias primas, mayor cantidad de artículos manufacturados y productos alimenticios y de aquí ha surgido la expansión vigorosa de la economía boliviana" (Fossati, 1946).

La obligación en la entrega de divisas, que durante el gobierno de Busch llegó al 100 por ciento, fue eliminada a comienzos de los 40. Lo mismo ocurrió con los tipos de cambio diferenciales. En su lugar se dispuso el incremento de impuestos. La medida de Busch fue el primer problema que enfrentó la recién creada representación de los mineros medianos, que unió esfuerzos con los "barones del estaño" y la minería chica para impugnarla (Contreras y Pacheco, 1989).

Desde 1936, los gobiernos populistas aumentaron el gasto público, financiado básicamente por los ingresos de las diferencias cambiarias y alimentado por los créditos del Banco Central. Por ello se profundizaron los desequilibrios macroeconómicos, iniciados por la gran Depresión y el financiamiento de la Guerra del Chaco con préstamos del Banco Central. La principal expresión de este fenómeno fue el aumento persistente del nivel de precios desde 1932-33.

Pese a la aplicación de políticas expansivas desde la segunda mitad de los 30, el impacto de la gran Depresión deprimió las exportaciones y el producto en toda la década. En el siguiente subperiodo, la recuperación de los precios del estaño impulsó el aumento de las exportaciones y, en consecuencia, el crecimiento significativo del PIB (ver cuadro 2)

---

[9] Un economista de la época, Hermógenes Avilés (1939), sostenía que con el sistema cambiario y la entrega obligatoria de divisas: "La minería era integramente sacrificada, no en beneficio del pueblo como habría sido lo más útil y patriótico, sino en beneficio exclusivo del comercio y de nuestras industrias de importación". (énfasis del autor).

Cuadro 2

PRODUCTO Y EXPORTACIONES
1929-1952

AÑOS	PIB (tasas de crecimiento)	EXPORTACIONES (tasas de crecimiento)
1929-1939	**4.5**	**(1.8)**
1940-1952	**7.1**	**7.9**

Fuentes: Elaboración propia.
PIB 1930.1951: Estimaciones del autor. Exportaciones: Memorias del Banco Central de Bolivia.

En la primera mitad de los 40 —durante el gobierno de Peñaranda— las autoridades aplicaron políticas monetarias y fiscales contractivas a fin de frenar el incremento de los precios. Los resultados fueron positivos, sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década, se pierde nuevamente el control del déficit fiscal y otra vez crecen los precios con velocidad.

A fines de los 30 se impulsó una política de integración con Argentina y Brasil, con los que se lograron acuerdos importantes para permitir la vinculación ferroviaria de Santa Cruz con los dos países (Romero Loza, 1974).

Durante el gobierno de Peñaranda llegó al país una misión norteamericana encabezada por Mervin Bohan, con el objetivo de realizar un diagnóstico de la economía y proponer una estrategia de desarrollo. La propuesta apuntaba a la sustitución de importaciones, mediante la diversificación económica para romper la extremada dependencia de la minería del estaño. En ese entonces se identificó el enorme potencial del departamento de Santa Cruz para impulsar la producción de bienes de consumo básico, petróleo y derivados y otros bienes que deberían sustituir las importaciones.

Para alcanzar dicho objetivo, se debía construir la carretera Cochabamba-Santa Cruz, lo cual comenzó a realizarse en 1943. Lo mismo sucedió con un conjunto de vías de comunicación principalmente en el norte de Santa Cruz. En 1942, se fundó la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), entidad estatal que debía proporcionar asistencia técnica y créditos a los productores cruceños. El financiamiento provenía de los Estados Unidos (Plan Bohan, 1988).

En resumen, a partir de la gran Depresión, este período se caracteriza por las contradicciones que rompieron los acuerdos entre el Estado-rentista y los empresarios-productores y rentistas. La vulnerabilidad de la economía desencadenó este proceso de crisis, donde surgen nuevas visiones de país que pugnan con el viejo orden.

Volver al Índice

C. Nueva visión de país y nuevos pactos, 1952-1985

1. La hegemonía del nacionalismo revolucionario

El extenso proceso de crisis culminó con la Revolución de 1952, que expresaba una nueva visión de país. A partir de abril de dicho año se comenzó a construir una sociedad diferente sobre la base de nuevos pactos. El factor dominante en el plano político fue la acción del Estado en la construcción de la sociedad, así como en el funcionamiento de la economía (Lazarte y Pacheco, 1992).

Un hecho fundamental del proceso político fue la participación de obreros, artesanos, estudiantes y militantes del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en la insurrección del 9 de abril. En la interpretación de René Zavaleta, este hecho convirtió al golpe de Estado en un hecho de masas, que significó la sustitución de un Estado por otro, donde la presencia del proletariado minero constituyó uno de los factores esenciales (Zavaleta, 1979).

Entre 1952 y 1964, el MNR hegemonizó la vida política. En ese tiempo se sucedieron tres gobiernos movimientistas, hasta que se produjo el golpe de Estado de René Barrientos (1964-1969), debido a una crisis de gobernabilidad por las contradicciones entre el papel central del Estado en la construcción de la nueva sociedad y el rol fundamental de la Central Obrera Boliviana (COB) desde la sociedad civil (Zavaleta, 1979). Esta contradicción, y sus salidas hacia la derecha o la izquierda, dominaron el espectro político hasta 1985.

La muerte de Barrientos desató pugnas políticas que, entre 1969 y 1971, llevaron al Palacio de Gobierno a tres presidentes, quienes gobernaron un promedio de tres años. El levantamiento civil-militar de agosto de 1971, a la cabeza del Gral. Hugo Banzer (1971-1978), fue la superación autoritaria de la inestabilidad política. A partir de 1978, volvió a abrirse el abanico de la inestabilidad. Desde entonces hasta 1982 hubo diez gobiernos que duraron un promedio de 0.4 años cada uno. La crisis política se resolvió parcialmente en 1982 con la recuperación de la democracia, pero la crisis económica exacerbada entre 1982 y 1985 recién fue superada con la llegada al poder de Víctor Paz (1985-1989) y la aplicación de un drástico programa de estabilización.

Las acciones económicas fueron de carácter estatista debido a la adopción del modelo de desarrollo perfilado en el período anterior. Las medidas económicas permitieron impulsar la sustitución de importaciones, sin embargo los resultados no fueron del todo satisfactorios. La crisis externa de comienzos de los 80 puso en evidencia la fragilidad de la economía boliviana. Los intentos por prolongar el modelo estatista bajo un marco externo adverso y las presiones obreras reivindicativas y políticas llevaron a una situación crítica, en la que el descontrol de las variables macroeconómicas básicas llevó a la casi paralización de la economía.

2. *El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y el sector exportador*

Una vez realizadas las medidas económicas fundamentales, es decir, la Nacionalización de la gran minería y la Reforma Agraria, el MNR retomó al Plan Bohan para impulsar de forma decidida la sustitución de importaciones, que comenzó a aplicarse tímidamente desde los años 40.[10] La decisión implicaba apoyar la producción de bienes de consumo básico de origen agrario para el mercado interno, de petróleo y derivados, y la actividad industrial en el occidente.

La nacionalización de la gran minería permitió que el Estado-rentista se convierta en un Estado-productor, papel que se amplió cuando el país comenzó a exportar hidrocarburos, aunque sin perder totalmente sus rasgos de Estado-rentista. En su papel de Estado-productor se apropiaba directamente de las rentas minera y petrolera, pero además captaba la renta generada por los otros productores. Además esta política estaba en consonancia con los postulado de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que propugnaba un desarrollo "hacia adentro" —a través de la industrialización— de los países de la región, en respuesta al anterior modelo de "desarrollo hacia afuera" sustentado exclusivamente por el sector exportador.

En este escenario toman cuerpo los pactos que fueron perfilándose en el período anterior. El Estado-productor-rentista se convierte no sólo en un árbitro distribuidor de la renta, sino que asume un papel protagónico en la economía mediante la inversión pública en infraestructura física, lo que genera procesos económicos externos importantes en la actividad privada. Al mismo tiempo va creando empresas públicas de distinta naturaleza, algunas de ellas de importancia vital como la fundición de Vinto o las refinerías de petróleo.[11] Asimismo, impulsa el esfuerzo productivo privado empleando mecanismos como la distribución de la renta, generada por el propio Estado y los otros empresarios-productores con destino a los empresarios-rentistas.

La creación de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) fue uno de los actos trascendentales del Gobierno de la Revolución nacional. Considerando que el modelo de sustitución de importaciones demandaba un esfuerzo interno en el financiamiento, la COMIBOL se ocupó de brindar los recursos necesarios para este propósito, dado que el Estado propietario podía disponer de la renta minera bajo la forma de divisas. La segunda función asignada a la empresa estatal fue generar empleo en sus unidades productivas, pero sin considerar los costos de producción. De este modo, la COMIBOL se caracterizó por operar con "minas sociales" que, como es de suponer, generaban pérdidas (CEMYD, 1990).

Las obligaciones impuestas a la COMIBOL determinaron que la empresa funcione sin tomar en cuenta los criterios técnico-administrativos. En consecuencia, sus

---

[10] Ver: Walter Guevara Arze (1955).

[11] En 1985 la CBF tenía a su cargo 28 empresas localizadas en siete departamentos del país.

acciones tuvieron las siguientes características: para cumplir con las tareas asignadas, debía maximizar la producción, priorizar el corto plazo y relegar las consideraciones sobre los costos. A esta peculiar forma de manejo se la denominó como “el modo de ser” de la COMIBOL (CEMYD, 1990).

Si tomamos en cuenta los factores anotados antes y el hecho de que la empresa tenía rendimientos naturales decrecientes, además de la falta de personal técnico, la injerencia sindical y una pésima administración, las posibilidades de generar una renta minera significativa bajo la forma de impuestos, fue anulada o muy débil.

La situación de la COMIBOL y de las funciones que cumplía, obligaron a que las autoridades condonen los impuestos a la empresa estatal entre 1957 y 1964. Incluso desde 1965 los tributos se pagaron en forma de vales. De este modo, la minería privada generó la renta minera (Gómez, 1978).

Los instrumentos usados para impulsar el proyecto de desarrollo fueron políticas monetarias, fiscales, cambiarias y comerciales. La orientación de las acciones monetarias y fiscales fue expansiva para impulsar la demanda agregada y dinamizar a la economía. Las políticas monetarias y fiscales fuertemente expansivas impulsaron una alta inflación (1952-1956) e hiperinflación (1984-1985).

La gestión cambiaria fue la más importante, porque permitía captar la renta de los otros empresarios-productores y transferirla, incluyendo la que se creaba en el Estado, hacia los empresarios-rentistas (agroindustriales, industriales y comerciantes) para abaratar sus costos de importación de bienes de capital e insumos (Lazarte y Pacheco, 1992).

Uno de los aspectos de los periodos de agudas inflaciones fue la vigencia de tipos de cambio diferenciales, que ocasionaron brechas cambiarias significativas que deterioraban los ingresos de los empresarios-productores estatales y privados.

Cuando la inflación fue moderada como entre 1958 y 1979, se puso en vigencia un tipo de cambio único y constante, modificado en 1972, 1978, 1979 y 1981. Tomando en cuenta el periodo que comenzó en 1958 y terminó en 1972, hubo un congelamiento del tipo de cambio por espacio de 15 años.

La escasa o nula tributación de la COMIBOL fue transitoriamente superada entre 1953 y 1956, cuando se aplicó, nuevamente, un impuesto implícito mediante tipos de cambio diferenciales, que no sólo se implementaron en la COMIBOL, sino también en el resto de la minería. De este modo, la renta minera creció con fuerza entre 1952 y 1956, porque los impuestos llegaron a representar en promedio el 5.2 por ciento del valor neto exportado y el 25.6 por ciento con relación a los ingresos del gobierno. Bajo el asesoramiento del Fondo Monetario Internacional y al establecer un solo tipo de cambio, la estabilización monetaria de 1956 eliminó el referido impuesto implícito favoreciendo así a la minería. El resultado fue una menor contribución de los impuestos mineros al Tesoro, que entre 1957 y 1970,

llegaron en promedio al 12.2 por ciento. Respecto al valor neto de exportación, la cifra fue de 5.8 por ciento (Gómez, 1978).

La situación se repitió entre 1982 y 1985. Los responsables de la política económica del Gobierno de la Unidad Democrática y Popular, UDP, (1982-1982) aplicaron una política de cambios diferenciales, que también significó un impuesto implícito a la minería, especialmente a la mediana, lo que implicaba una venta de divisas a un tipo de cambio oficial menor con respecto al precio de mercado. Este hecho produjo una pérdida cambiaria en promedio de US$ 34.3 millones, lo que representó el 28 por ciento del valor bruto de la producción (Pacheco, 1989). La estabilización de agosto de 1985 permitió superar este problema.

Las políticas cambiarias, una que define una relación fija y otra que establece relaciones diferenciales, tienen una orientación claramente antiexportadora, debido a que desestimulan la inversión en bienes exportables, favorecen a los empresarios-rentistas y, al mismo tiempo, abaratan las importaciones. En ese sentido, el Estado no sólo castigó a los empresarios-productores, sino también a sus propias empresas. Por lo tanto, los actores sacrificados fueron los generadores de renta en beneficio del empresariado industrial y agropecuario.

El sector agroindustrial e industrial tuvieron una protección mediante la fijación de aranceles altos y diferenciados (para la importación de bienes similares, bienes de capital e insumos), prohibiciones, licencias y depósitos previos. Antes de la liberalización comercial de agosto de 1985, la tasa de protección arancelaria llegó en promedio ponderado al 94 por ciento.

Esta situación fue enfrentada por la Asociación Nacional de Mineros Medianos que quedó como el ente matriz más importante después de la nacionalización, junto a la Cámara Nacional de Minería que agrupaba los intereses de los empresarios chicos.

Entre 1969 y 1971, un período a fuerte inestabilidad política, la minería, especialmente la mediana, enfrentó una situación difícil. Las acciones de los diferentes gobiernos se orientaron a aumentar el control sobre la entrega de divisas, a reforzar la presencia del Estado en la economía y, en algunos casos, a amparar violaciones a la propiedad privada. En esta coyuntura crítica, la minería mediana se afilió a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), con la intención de hacer un frente común de defensa de la propiedad privada. La intranquilidad se superó a partir del Gobierno de Banzer (Contreras y Pacheco, 1989).

La presencia creciente del Estado en la economía no fue cuestionada durante sus primeros años de vida por la CEPB, creada en 1962, pero a partir de 1969, esta institución fue desarrollando un papel más activo no sólo en la defensa de la propiedad privada, sino también en el cuestionamiento del papel del Estado como productor (Mansilla, 1994).

Sin embargo nunca cuestionó, o si lo hizo fue muy levemente, el contenido de la política proteccionista, como tampoco la obtención y uso de la renta minera. Esto último significaría que los empresarios-productores no tuvieron una posición prominente en la CEPB, o que en ésta predominaban los intereses de los empresarios-rentistas.

Con relación a la actividad global, se advierte que entre 1952 y 1959, la economía se encontraba en una fase recesiva sobre todo por la inflación alta y la contracción económica. La política de estabilización aplicada en 1956, también explica esta recesión. Una vez superados los problemas y consolidada la estabilidad, el producto creció a una tasa alta, pero, tomando en cuenta el desempeño de las exportaciones, se infiere que el aumento de éstas impulsó un fuerte crecimiento. El subperíodo 1978-1986 expresa los efectos negativos de la crisis de la deuda, el agotamiento del modelo y la pérdida de control sobre las variables económicas fundamentales (ver cuadro 4).

Cuadro 3

PRODUCTO Y EXPORTACIONES
1952-1985

AÑOS	PIB (tasas de crecimiento)	EXPORTACIONES (tasas de crecimiento)
1952-1959	(0.8)	(6.7)
1960-1977	5.5	14.9
1978-1986	(1.4)	(0.1)

Fuentes: Elaboración propia a partir de la información del INE y del Banco Central de Bolivia:

Si se hace un balance más concreto del modelo de sustitución de importaciones, se encuentran aspectos positivos y negativos. Entre los primeros debe considerarse que se lograron sustituir muchos bienes de consumo básico como el azúcar, el algodón y el arroz y que, en algunos de ellos, se generaron excedentes para la exportación. En cuanto a la producción de petróleo, la producción nacional abasteció al mercado interno y también hubo excedentes para la exportación. En el caso del gas, el destino inicial fue el mercado externo.

El balance negativo aparece al constatar que la sustitución de importaciones se apoyaba en la dinámica exportadora. En ese sentido, la gran paradoja fue que la meta de superar la dependencia de las exportaciones mediante la producción de bienes para el mercado interno, se basaba en las posibilidades de crecimiento del sector exportador.

El comportamiento de la industria se repitió. Las divisas baratas le permitían disminuir los costos de acceso a las importaciones de bienes de capital e insumos. En este último caso no existían incentivos para generar enlaces hacia atrás a fin de impulsar la producción de bienes intermedios, salvo algunas excepciones. Mientras el contexto externo ofrecía condiciones favorables en precios, había las divisas necesarias para financiar las importaciones. Si se presentaban shocks de precios negativos y permanentes, se deterioraban los ingresos por exportación y se rompían los pactos existentes.

Otro aspecto es que la diversificación económica, no determinó cambios significativos en la estructura productiva, pero sí algunos importantes en la composición del comercio exterior.

De 1950 a 1980, la agricultura disminuyó su aporte al PIB por el crecimiento de otros sectores y el estancamiento de la agricultura tradicional que no recibió apoyo gubernamental. De la misma forma, la minería redujo su participación quizás por la insuficiente inversión en la minería estatal y el contenido de la política cambiaria. El aporte de la industria se mantuvo igual, pese al esfuerzo realizado por el país. A partir de los años 80, el sector de hidrocarburos creció significativamente debido a las fuertes inversiones estatales y privadas en la exportación de gas a la Argentina.

Los factores que explicarían el pobre desempeño de la agricultura y la industria son de carácter estructural y de política económica.

Las razones estructurales se refieren sobre todo al tamaño del mercado interno y a una distribución regresiva del ingreso. Las dimensiones del mercado interno son pequeñas, debido al reducido tamaño de la población boliviana. A esta situación se añade el hecho de que el grueso de la misma se encontraba en el área rural, inmersa dentro de una economía de autosubsistencia y, por lo tanto, sin participación en el mercado. En 1970, el 65 por ciento de la población estuvo localizada en el área rural, pero en 1980 ya conformaba sólo el 56 por ciento (Lazarte y Pacheco, 1992).

Volver al Índice

Cuadro 4

ESTRUCTURA DEL PIB
1950-1980
(%)

AÑOS	AGRICUL-TURA	INDUSTRIA	MINERIA	HIDROCAR-BUROS	PRODUCCION DE BIENES	SERVICIOS BASICOS	OTROS
1950	32.6	14.3	15.8	0.8	63.5	7.3	29.2
1980	18.4	14.6	10.3	5.5	48.8	6.6	44.6

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información del INE.

Pese a la política redistributiva implementada desde 1952, la persistente distribución regresiva del ingreso no permitió superar la concentración de éste en los estratos superiores y, en consecuencia, la capacidad adquisitiva del grueso de la población se debilitó considerablemente.

Al margen del efecto ya explicado de la política cambiaria sobre la actividad minera, la política comercial mostró un aspecto negativo. El proteccionismo indiscriminado y de largo plazo, acompañado por una política de subvenciones y compras estatales, implicaba que la producción industrial no sea eficiente ni competitiva, con los consiguientes perjuicios para los consumidores locales. Vale decir que se protegía la ineficiencia y se castigaba al consumidor.

Con relación a la estructura del comercio exterior, se observa un crecimiento importante de las exportaciones de hidrocarburos y de los productos no tradicionales originados en Santa Cruz. El hecho negativo fue la disminución de la participación minera, debido no sólo al crecimiento de los otros sectores, sino también a la falta de inversiones.

Cuadro 5

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, 1950-1985
(%)

AÑOS	MINERALES	HIDROCARBUROS	NO TRADICIONALES
1950	**95.6**	**0.2**	**3.3**
1980	**61.8**	**23.7**	**14.5**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de Bolivia.

En cuanto a la composición de las importaciones, se observa que las compras de bienes de consumo se contrajeron significativamente; aunque no se eliminaron.

Debido a las razones anotadas antes, las importaciones de productos intermedios representan más de la tercera parte del total. A su vez, las adquisiciones de bienes de capital crecieron precisamente por el impulso a la sustitución de importaciones.

Cuadro 6

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES, 1950-1980 (%)

AÑOS	BIENES DE CONSUMO	BIENES INTERMEDIOS Y MATERIAS PRIMAS	BIENES DE CAPITAL	OTROS
1950	**41.0**	**42.7**	**16.4**	**0.1**
1980	**25.0**	**37.6**	**36.4**	**0.6**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Banco Central de Bolivia.

Es necesario tomar en cuenta que los 70 fueron años de ingresos extraordinarios de divisas para el país debido al aumento en el precio de los productos básicos que exporta Bolivia y la contratación de crédito externo.

El contexto externo favorable incrementó el valor de las exportaciones. En 1971, éstas fueron de US$ 215.8 millones y en 1978 de US$ 723.7 millones. Al mismo tiempo creció la deuda externa. En 1971, el saldo fue de US$ 591.2 millones y en 1978 llegó a US$ 1.761.5 millones (Banco Central de Bolivia, 1978). De esta manera, el país dispuso de un importante flujo de recursos sólo semejante al de los años 20. Lamentablemente también hubo un parecido en el uso de los recursos, debido a que la deuda externa de los años 70 sirvió para financiar costosas obras de infraestructura, ampliar el stock de capital estatal en empresas improductivas y financiar el déficit fiscal (Greffe, 1980). Un buen empleo de ese dinero podría haber cambiado el perfil productivo de la economía boliviana.

El derrumbe del modelo se debió al cambio de las condiciones externas desde la crisis de la deuda en los primeros años 80. La inflación persistente en los países industrializados durante los 70 fue frenada mediante una política monetaria restrictiva que incrementó las tasas de interés internacionales y deterioró la demanda de materias primas, enfrentada a una sobreproducción impulsada precisamente por el aumento de precios, y a una contracción en la demanda por la recesión de las economías avanzadas.

América Latina, que en la década del 70 había captado un flujo considerable de crédito externo, enfrentó serios problemas para cumplir con el pago de la deuda, porque sus ingresos por exportaciones bajaron bruscamente. Esta situación obligó a México a declarar la moratoria unilateral de la deuda, lo que determinó la suspensión del crédito externo a toda la región. Por lo tanto, también Bolivia experimentó, de igual manera que durante la gran Depresión, un triple shock externo: la disminución en los precios de exportación, un aumento en el servicio

de la deuda y una suspensión del crédito externo. Esos factores empujaron a la crisis del modelo.

Volver al Índice

D. Crisis del modelo de desarrollo estatista, nueva visión del país y nuevos pactos, 1985-1998

1. El nuevo ciclo democrático

El caos político desatado durante el gobierno de la UDP debilitó estructuralmente a la izquierda en sus expresiones partidarias y políticas. La decisión del presidente Hernán Siles (1982-1985) de renunciar a un año de su mandato y convocar a elecciones, como una forma de salir de la complicada situación y enfrentar la crisis económica, determinó la conformación de un nuevo escenario político.

En este nuevo escenario, se construyeron nuevos pactos políticos y después acuerdos de contenido económico. El consenso fundamental fue entre los partidos con representación mayoritaria dentro del Congreso nacional a fin de alcanzar la gobernabilidad, factor ausente hasta 1985, que "empantanó" las decisiones congresales para la elección del Presidente, motivó las intervenciones militares e impidió a la UDP lograr la gobernabilidad.

Estos acuerdos se practicaron generalmente entre los dos partidos con mayor votación. En 1985 el acuerdo fue entre el MNR y ADN y en 1989 entre el MIR y ADN. En 1993, con base en el resultado electoral que le daba al MNR el 35 por ciento de los votos, este partido formó una alianza con fuerzas menores. En 1997, ADN, el partido ganador, nuevamente pactó con el MIR y con otros partidos para lograr la mayoría congresal. El reconocimiento de que estos acuerdos son necesarios es quizás una de las mayores enseñanzas del proceso político en Bolivia desde la reconquista de la democracia.

Los acuerdos políticos también permitieron mantener la estabilidad macroeconómica desde 1985 sobre la convicción de que ella es un requisito para el crecimiento.

Otro elemento esencial es la modernización económica e institucional, que implicó el rediseño del papel del Estado en la economía. El proceso implicó la capitalización de las empresas estatales más importantes, la reforma del sistema de pensiones y la modernización de instituciones claves como el Banco Central.

Los cambios operados expresan una nueva visión de país, que rescata la importancia de la iniciativa privada en el funcionamiento de la economía. Por otra parte, nuevamente se ha comprendido que el sector exportador tiene una gran potencialidad para convertirse en el motor del crecimiento.

2. Estabilización y reformas

La hiperinflación y la recesión obligaron a que el Gobierno de Víctor Paz (1985-1989) aplique en agosto de 1985 una política de estabilización rígida y ortodoxa. Los instrumentos para frenar la demanda agregada fueron la disminución y el congelamiento del gasto y de la inversión públicos. Los préstamos del Banco Central al gobierno fueron suprimidos y se dispuso transferir los ingresos por venta de hidrocarburos de YPFB al Tesoro Nacional. La política cambiaria tuvo un rol fundamental, porque el tipo de cambio fue el ancla de la estabilización, que permitió controlar los precios y las expectativas inflacionarias.

Al mismo tiempo se liberalizó el comercio exterior, se rebajaron los aranceles, se suprimieron los controles de precios, se desreguló el sistema financiero y se determinó la libre contratación de los trabajadores. Finalmente, se disolvió la CBF y las empresas administradas por ella pasaron a depender de las Corporaciones de Desarrollo.

El efecto de las medidas fue el control rápido del proceso inflacionario, se diminuyó el déficit fiscal y de la balanza de pagos en cuenta corriente. El público recobró la confianza en el sistema financiero y los depósitos comenzaron a aumentar. En términos del crecimiento económico, en 1987, tras nueve años de contracción, la tasa de crecimiento fue positiva.

Si bien se mantuvo la estabilidad macroeconómica, el proceso de reformas no avanzó más. A partir de 1994, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) desplegó la segunda generación de reformas estructurales conformada por la capitalización de las empresas públicas de mayor tamaño, la reforma del sistema de pensiones y la participación popular. También se debe señalar que se modernizó el Banco Central, otorgándole un grado de autonomía importante respecto del Poder Ejecutivo, elemento esencial en el mantenimiento de la estabilidad. Además se renovaron los marcos institucionales del petróleo y de la minería.

La capitalización de las empresas públicas permite captar un importante y creciente flujo de inversión extranjera directa, que constituye la principal fuente del crecimiento.

Igual que en el resto de América Latina, las medidas aplicadas desde 1985 fueron construyendo un nuevo modelo de desarrollo. Sus rasgos esenciales son su clara orientación hacia el exterior con la liberalización comercial y la apertura de la cuenta capital. Por otra parte, fundamenta el crecimiento económico en las exportaciones, en lugar de la sustitución de importaciones y se asigna recursos mediante el mercado en reemplazo de la intervención estatal.[12]

---

[12] Para una discusión acerca de la nueva modalidad de desarrollo en América Latina, ver: Víctor Bulmer-Thomas (1997).

A partir de agosto de 1985 comenzó la conversión del Estado-productor-rentista en uno solamente rentista. En tal sentido, éste asume nuevos roles entre los que destaca la regulación de las actividades capitalizadas, entendida ésta como la aplicación de normas para proteger los intereses de los consumidores y los productores, controlar las operaciones de los monopolios y ejecutar reglas similares para el sector regulado. En consecuencia, en este periodo están construyéndose nuevos consensos entre los principales actores de la economía.

A pesar del éxito en el control inflacionario y la aplicación de las reformas de segunda generación, se detectan tres problemas: crónicos déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las cuentas fiscales y un nivel de crecimiento aún lento, pese al aumento de las exportaciones. Efectivamente, mientras las exportaciones crecieron en un 6 por ciento entre 1986 y 1998, el PIB lo hizo en sólo 3.4 por ciento.

La brecha externa se explica por el débil crecimiento de las exportaciones y el aumento significativo de las importaciones, que al parecer son alentadas por un tipo de cambio relativamente sobrevaluado, en la medida en que éste último continúa utilizándose como ancla inflacionaria. Debe reconocerse que desde 1980 el contexto externo es adverso. A partir de dicho año, el país experimenta un descenso en los términos del intercambio, lo cual impacta de forma negativa sobre las exportaciones.

El contínuo déficit fiscal muestra las limitaciones de la política de recaudaciones que no puede financiar todos los gastos corrientes ni frenar su incremento.

También debe tomarse en cuenta que las reformas han cambiado la estructura de los ingresos fiscales. Como se ya se dijo, hasta 1985 las recaudaciones del Tesoro Nacional provenían del sector externo. A partir de la Reforma tributaria de 1987, éstas provienen de la renta interna. Por ejemplo, entre 1997 y 1998, los impuestos internos llegaron en promedio al 40 por ciento de los ingresos fiscales. Las recaudaciones de las aduanas y de la minería llegan en promedio al cinco por ciento. Sin embargo, si tomamos en cuenta los impuestos de la venta interna y externa de hidrocarburos y las transferencias al Tesoro General de la Nación, hay un promedio de 31 por ciento de aporte sobre los ingresos totales.

Las cifras anteriores nos permiten inferir que se ha amortiguado la dependencia en las recaudaciones de los ingresos del sector externo y que las rentas hidrocarburíferas han cobrado importancia, porque han desplazando a la renta minera. Sin embargo, la presencia de un Estado y de empresarios rentistas se mantiene invariable.

Un fenómeno iniciado en los 80 es la producción de coca y cocaína. Se estima que en la segunda mitad de esa década el valor de su producción representaba entre el 70 y el 200 por ciento del valor total de las exportaciones. En cuanto a su impacto en la economía, se estima que unos $us 300 a 400 millones por año se

quedan en el país por esta producción. Esta actividad llegó a emplear hasta un seis por ciento de la fuerza de trabajo (Godoy y De Franco, 1992).

El débil ritmo del crecimiento económico promedio del cuatro por ciento está mostrando la permanencia de varios problemas. Uno de ellos es la dificultad de aumentar la tasa de inversión hasta alcanzar un crecimiento alto y sostenido. La inestabilidad institucional, que afecta a la inversión privada, también debe tomarse en cuenta, de la misma manera que el deterioro de los términos del intercambio y la persistencia de los desequilibrios fiscal y externo.[13] El desafío para el próximo milenio es precisamente lograr un crecimiento alto y sostenido para mejorar el bienestar de la población.

Volver al Índice

IV. La perspectiva étnica

En vísperas del año 2000, alrededor de 60 por ciento de los bolivianos son quechuas, aymaras, guaraníes, chiquitanos, moxeños, guarayos y otros tantos pueblos indígenas del país. En cuanto al resto, pertenecen al nebuloso conjunto surgido del mestizaje entre los pueblos "originarios" y los pobladores venidos de otros horizontes, continentes y hemisferios[14].

En 1900, se llevó a cabo un "Censo General de la Población de la República de Bolivia", que arrojó datos sobre la estructura de la población e identificó grandes grupos como blancos, mestizos, indios y "bárbaros". Según esta fuente, sobre un total de 1.8 millones de habitantes, aproximadamente el 51 por ciento eran indígenas, un 27 por ciento mestizos y un 13 por ciento, blancos (Albó, 1999). Es difícil hacer un seguimiento a las modificaciones de la estructura étnica de la población a través de los censos debido a los cambios en las definiciones de categorías en cada uno de ellos. En todo caso, desde 1950 hasta 1992, la evolución lingüística de tres censos es más confiable y nos permite afirmar que no ha habido una cambio significativo en el porcentaje de la población que habla lenguas originarias. Efectivamente, más o menos, un tercio de la población asegura hablar quechua y un cuarto, aymara. En contraste, el porcentaje de población que habla castellano se ha incrementado de 36 por ciento en 1950 a 87.4 por ciento en 1992, mientras la que sólo habla castellano era el 36.3 por ciento en 1976 y subió al 41.7 por ciento en 1992 (Albó, 1999).

En esa época, 1900, el territorio nacional era más grande que ahora, pues aún contaba con el Acre y la frontera chaqueña llegaba hasta las orillas del río Paraguay. Sin embargo, ya se distinguen las grandes regiones geográficas que

---

[13] Para un examen de los problemas del crecimiento en Bolivia desde 1985, ver: José Baldivia, .*et. al*. (1998).
[14] Eso no quiere decir que los pueblos indígenas antes mencionados sean étnicamente "puros": el mestizaje es un proceso permanente no sólo atribuible a la colonización española.

caracterizan al país a lo largo de su historia: otrora el occidente y el oriente, ahora las tierras altas y bajas. Por las primeras se entiende el altiplano y los valles bolivianos, tal como nos enseñaron en colegio, mientras que las tierras bajas corresponden a los llanos, que abarcan a las regiones chaqueñas y amazónicas, con una región intermedia llamada “oriente”. Desde un punto de vista administrativo, las tierras bajas abarcan los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz, las provincias “tropicales” de La Paz (Sud Yungas, Caranavi, Franz Tamayo, Iturralde, un poco de Larecaja), de Cochabamba (Carrasco y Chapare), y finalmente las chaqueñas de Chuquisaca (H.Siles y L.Calvo) y de Tarija (O’Connor y Gran Chaco).

En la segunda mitad del siglo, el cambio en la distribución poblacional entre las tierras altas y bajas ha sido significativo. Si en 1950, el 88 por ciento de la gente residía en las primeras, en 1992 sólo lo hacía el 74 por ciento. Es decir que un poco más de un cuarto de la población boliviana reside hoy en las tierras bajas (Urquiola, et. al., 1999).

Volver al Índice

A. El desarrollo del capital social

1. 1900 - 1930

¿En qué condiciones vivía la población indígena del país? Las haciendas del altiplano y los valles eran los pilares de la economía rural, pues producían para el mercado (coca, trigo y maíz) y la autosubsistencia, pero a un costo relativamente bajo, pues no se remuneraba a la mano de obra que, además de dar sus brazos para la producción agrícola o ganadera, también prestaba servicios personales en la casa de hacienda, y aseguraba el transporte de los productos hacia otros lugares.

Las zonas de hacienda estaban salpicadas por manchas de comunidades originarias en las cuales la presión sobre la tierra, debido al crecimiento demográfico, obligó a los comunarios libres a ofrecerse progresivamente como mano de obra en las haciendas. Éstas se ubicaban sobre todo en el norte de Potosí, en Cinti (Chuquisaca), en algunas zonas de Oruro (Carangas), en Jesús de Machaqa en La Paz y en los valles aledaños a las ciudades.

En las tierras bajas, los indígenas podrían ser situados en dos categorías:

- los "neófitos", reducidos en misiones franciscanas (tacanas y cavineños en Caupolicán al norte de La Paz, mosetenes en el Alto Beni, yuracarés en el Chapare, guarayos en las misiones del mismo nombre, y algunos guaraníes en el Chaco);
- los demás eran los "bárbaros", que permanecían en el monte y de los cuales se tenían noticias eventuales en caso de ataques (sirionós, ayoreos,

yanaiguas, etc.) o de búsqueda (mejor dicho raptos) de mano de obra (araonas, pacahuaras, en la amazonía gomera, por ejemplo).

El avance del Estado a las regiones ocupadas por las poblaciones indígenas, se expresó cuando hubo una política al respecto en las "Memorias del Ministerio de Colonización"[15].

2. 1930 - 1950

Como lo señala Klein (1982), las consecuencias de la Guerra del Chaco fueron más importantes que sus propias causas. Una vez pasado el conflicto, el debate nacional abordó temas que se mantendrían en el tapete del debate a lo largo del siglo: lo obrero, lo agrario, lo indio, lo privado / lo público, etc. Cada grupo asumió una postura respecto a estos temas y de esta manera se crearon nuevas tendencias políticas, entre las cuales se destacó el nacionalismo revolucionario. Entre tanto, se fortaleció el movimiento sindical en la ciudad y el campo.

En las tierras altas, los campesinos, mineros y otros grupos de trabajadores se organizaron en gremios y sindicatos y se convirtieron en nuevos actores del escenario social.

Al parecer, en las tierras bajas no hubo cambios significativos. Sin embargo, la construcción de caminos dio lugar a un proceso conocido como la "marcha hacia el oriente". Hasta entonces, el mundo andino y el oriental no tenían mucha relación; cambas y collas ocupaban sus propios escenarios, intercambiando productos, pero sin hacer mucho más. A partir de la marcha hacia el oriente, el universo camba se vio transformado en receptor de población valluna e incluso altiplánica, creando escenarios de encuentro y potenciales argumentos de confrontación, la que no se dio abiertamente.

A mitad del siglo, en 1950, se realiza otro censo de población, en el que se detectó el crecimiento de la población urbana, aunque el país seguía siendo rural y mantenía las características típicas del latifundio.

3. 1950 - 1985

Junto con la Revolución nacional se consolidaron grupos sociales que protagonizaron el movimiento: "los" mineros y "los" campesinos. Estos términos

---

[15] Desde 1886, la oficina de Colonización se hizo cargo del tema precisamente a través de la colonización que, sin hacer referencia específica a los indígenas, tomaba decisiones sobre su territorio. Por otro lado, también le correspondía informar al Poder Legislativo sobre las actividades de las misiones religiosas franciscanas en Bolivia. La Oficina, y luego el Ministerio de Colonización dependió sucesivamente de varios ministerios: de Relaciones Exteriores en el momento de su creación, luego de Instrucción Pública, alternando con el Ministerio de Guerra. Adquiere un status diferente a la creación del Ministerio de Agricultura, en 1904, pero retorna al Ministerio de Guerra en la década del 10, lo que refleja, en cierta medida, que para el Estado boliviano, el abordar nuevas regiones y contactar a nuevos habitantes es un asunto militar. Perdemos la huella del Ministerio de Colonización en los años 30.

aparentemente homogeneizadores encubrían una multitud de realidades opacadas por varios años.

Progresivamente el país se fue cubriendo por un manto sindical que moldeaba las estructuras existentes a su imagen, creando referencias para creaciones futuras y generando una cultura sindical que quedaría anclada por mucho tiempo.

4. 1985 - 2000

A fin de siglo, los bolivianos sufren de una hiperorganización: ¿quién no pertenece a un gremio, un colegio, una fraternidad, una comparsa, un club, una cooperativa o un comité? El tejido social se ha vuelto tan tupido que probablemente queden pocos espacios sin estatutos, actas ni reglamentos.

En los últimos 15 años, la sociedad boliviana ha sido testigo y protagonista de varios fenómenos que son parte de la globalización, y que han permitido el resurgimiento y la valorización de varios actores y comportamientos que siempre estuvieron presentes en el patrimonio nacional, pero que recién se incorporan a lo que podría llamarse el *bolivian way of life* del Siglo XXI:

- el reconocimiento del papel de la mujer, en distintos ámbitos;
- la conciencia ambiental, que asume parcialmente la importancia del conocimiento indígena del manejo de los recursos naturales[16];
- la búsqueda de una identidad cultural plasmada en varias manifestaciones: recuperación de música, bailes, cultura material, sitios arqueológicos, tradiciones, idiomas...

Sin embargo, en cierta medida, el precio de esta recuperación es la expansión de patrones de comportamiento homogeneizadores como la invasión de los caporales o la música de los Kjarkas, que quizás van forjando una identidad nacional, pero que también podrían ser irrespetuosas de las expresiones locales.

Estas particularidades locales son reivindicadas por los propios indígenas a través de demandas concretas: respeto a los usos y costumbres, al derecho consuetudinario, a la educación intercultural bilingüe (EIB), al territorio, etc. Varias de estas demandas fueron atendidas por el Estado en este periodo con respuestas de distinta intensidad.

El fútbol es un elemento cohesionador de la sociedad boliviana, que logra vencer las barreras clasistas, étnicas y regionales, y hace vibrar al país. Cuando la selección boliviana logró clasificarse al Mundial de 1994, después de mucho tiempo, los bolivianos y bolivianas sintieron por primera vez el orgullo de demostrar al mundo su capacidad para poder enfrentar a "otros". Tras años de pesimismo y baja estima, de estar en la mira del resto como un país de dictadores,

---

[16] No por ser uno indígena sabe necesariamente cuidar el medio ambiente. Un ejemplo claro es el de los colonizadores, en cierta medida depredadores de un medio que conocen poco.

guerrilleros y luego narcotraficantes, y tras años de aprendizaje de una historia en la que se enseña un pasado de frustraciones, derrotas y golpes, unas cuantas patadas a una pelota hicieron despertar (¿o nacer?) el ego boliviano.

Volver al Índice

B. De conflictos y pactos

1. 1900 - 1930

Durante los primeros años de la república, el gobierno de Andrés de Santa Cruz reconoció los derechos de las comunidades originarias sobre sus tierras a cambio del pago del tributo al Estado. Esta medida conocida como el "pacto de reciprocidad" (Platt) fue, por lo menos en el caso andino, uno de los pilares en las relaciones entre el Estado y el sector indígena rural. Dicho pacto fue quebrado en la segunda mitad del Siglo XIX mediante la legislación sobre tierras comunitarias que las puso en venta. A partir de entonces, las hostilidades estaban abiertas.

En las tierras altas, la Guerra federal dejó huellas en el inconsciente colectivo por causa de la masacre de Mohoza[17]: una vez más, la "barbarie" indígena sembró el terror entre los criollos, como lo hiciera Tupac Katari un siglo antes.

En medio de esta tensión no había pactos posibles. El enfrentamiento parecía seguir siendo la única alternativa. El escenario: rural. El argumento: la tierra, como lo seguirá siendo a lo largo del siglo, con el avance del latifundio sobre las tierras de comunidad, proceso iniciado en el Siglo XIX y que persistiría hasta la víspera de la Guerra del Chaco, en el altiplano (Rivera, 1984). Este avance generó dos tipos de reacciones: resistencia pasiva y enfrentamientos, como los que se dieron en esos años en distintos puntos en el altiplano y los valles cochabambinos (Flores, 1984). Jesús de Machaqa y Chayanta son los sitios más conocidos por sus respectivas masacres.

En las tierras bajas, la explotación de los recursos naturales y la expansión de las estancias se desarrollaba afectando a la población. Los enfrentamientos ya pasaron, pero los conflictos persistían, aunque eran de "baja intensidad" en desmedro de las poblaciones indígenas: estas migraban a la Argentina, fueron trasladadas para trabajar en estancias en otras regiones (valles y ciudades), o en

---

[17] Los indígenas aymaras, encabezados por Pablo Zárate Willka, apoyaron a los liberales de José Manuel Pando, y permitieron su victoria. En ese momento aprovecharon para proclamar sus propias reivindicaciones en cuanto a la recuperación de sus tierras enajenadas mediante la legislación puesta en marcha en los regimenes anteriores. Sin embargo, pronto los indígenas se desmarcaron de sus aliados para volverse contra los representantes de las élites opresoras, es decir los soldados, sean del bando conservador o liberal. El 1° de marzo de 1899, en el pueblo de Mohoza (provincia Inquisivi, La Paz), los miembros del "Escuadrón Pando" fueron masacrados dentro de la iglesia por los comunarios, que pretendían entonces establecer una organización política y social autóctona. Más allá del hecho de sangre que conmovió profundamente a la opinión pública, volvió a cundir el temor a una "guerra de razas" entre indígenas y blancos. Este temor perduraría por muchos años.

barracas gomeras, donde las condiciones de trabajo, el maltrato y los abusos eran la ley, o finalmente morían atacadas por enfermedades traídas por los blancos.

Bajo estas condiciones, las reacciones violentas eran imposibles, pues, a diferencia de lo que ocurría en las tierras altas, no existía un tejido organizativo para preparar un asedio. La población indígena parecía aletargada, pese a la permanencia de las presiones por tratarse de la época del auge de la goma y del estaño, con su consiguiente demanda de carne vacuna de las estancias chaqueñas.

Las poblaciones bajo el amparo de las misiones sufrían un poco menos la presión de los civiles, ávidos de brazos para sus empresas, pero en este caso, eran los propios misioneros los que se transformaron en blanco de las críticas acusados de no contribuir al desarrollo del país.

¿Pero de qué misiones hablamos? La memoria colectiva recuerda la presencia misional jesuita en Moxos y Chiquitos, actualmente en Beni y Santa Cruz, de corta duración (menos de un siglo). Su impacto se manifiesta hoy en dos niveles: por un lado, en la sociedad civil con una infraestructura espectacular, partituras musicales exquisitas y un patrimonio cultural posiblemente más conocido fuera de Bolivia que dentro. Por otro lado, hubo un efecto sobre los pueblos indígenas “reducidos”: nuevas estructuras organizativas, nuevas formas de producción, nuevos patrones culturales y religiosos, nuevas formas de vivir y de relacionarse. Si bien el régimen misional terminó a fines del Siglo XVIII y muchos indígenas volvieron “al monte”, la huella misional quedó impresa por mucho tiempo. Sin embargo, los jesuitas no fueron los únicos. Simultáneamente al desarrollo de su obra en Moxos y Chiquitos, los franciscanos empezaron una tarea similar en las misiones de Apolobamba, al norte de La Paz, y en el Chaco. En el Siglo XIX, la orden franciscana fue la única autorizada a permanecer en el territorio nacional y desarrolló su tarea evangelizadora en cinco colegios de Propaganda Fide en La Paz, Tarata (Cochabamba), Potosí, Tarija y Sucre, en provincias paceñas, cochabambinas, cruceñas y chaqueñas, con los pueblos mosetenes, tacanas, cavineños, yuracarés, guarayos y guaraníes (Lema *et al*., 1999).

¿Cómo justificaba el Estado boliviano la presencia misional en estas zonas alejadas? Precisamente buscaba llenar un espacio institucional vacío, para el cual los funcionarios públicos no estaban aún preparados y en la medida en que los interlocutores, los indígenas, no estaban “maduros”. Por tanto, la función de la misión era inculcar nociones de educación, salud y moral a los indígenas para transformarlos en ciudadanos. Era un puesto de transición para que el salvaje se transformara en neófito y luego postulara a ciudadano. Sin embargo, que se sepa, jamás logró la tan esperada ciudadanía hasta 1952. Siendo neófitos, los indígenas tenían derechos civiles, pero eran considerados menores de edad. Sus tutores eran los padres conversores. Éstos estaban bajo el estatuto de los funcionarios públicos, pues dependían del Ministerio de Colonización desde 1905. En la práctica, la relación entre las autoridades locales civiles y los "funcionarios" religiosos demostraba que dicha dependencia era bastante elástica.

2. *1930 - 1950*

De los enfrentamientos pasamos a los encuentros. El conflicto bélico con el Paraguay planteó un escenario de contradicciones. En la retaguardia rural, los procedimientos de reclutamiento forzado fueron abusivos. En el frente se reproducían las mismas divisiones y esquemas de explotación que en la vida cotidiana: los blancos eran oficiales, los cholos, sub oficiales y los soldados eran indígenas. Al sufrimiento anterior se sumaba el del clima, que conmocionaba profundamente a los soldados andinos. En cuanto a los indígenas de tierras bajas, empleados en tareas logísticas como la apertura de sendas por su conocimiento del terreno, fueron considerados por primera vez como bolivianos e incorporaron a la fuerza las nociones simbólicas de patria y frontera.

La guerra no sólo fue escenario de un conflicto internacional entre dos países vecinos, sino de varias luchas internas entre sociedades muy distanciadas unas de otras, pese a convivir cotidianamente. En este periodo, se dieron varios levantamientos campesinos con toma de haciendas en las zonas de hacienda de La Paz y Chuquisaca, debido a los intentos de los hacendados por usurpar tierras comunales y generando de nuevo un miedo profundo en las sociedades no indígenas. Debido a esta situación, se ha dicho que el ejército estaba con un ojo en el frente de batalla y con otro en la violencia rural, a veces sin saber cuál atender primero.[18]

Finalizada la guerra, los temas de discriminación, explotación y reivindicación fueron asumidos por los intelectuales, que, inspirados en el indigenismo peruano, sobre todo en José Carlos Mariátegui, empezaron a plantear alianzas entre sectores sociales como los obreros, mineros y campesinos[19]. Los exponentes del pensamiento boliviano de la primera mitad de siglo, como Alcides Arguedas y Franz Tamayo planteaban, desde distintas perspectivas, posturas similares acerca del "indio", reconociendo su influencia (mala o buena) sobre el devenir de la nación.

La literatura de ese tiempo se interesa casi exclusivamente por el indio andino, al que reconoce un pasado, una historia y una cultura (el resto aparece como barbarie). Pero si bien abundan discursos sobre el indio, el principal protagonista está mudo o se expresa en otros escenarios, como, por ejemplo, los escribanos apoderados de los años 30 como lo señala Salmón (1997). El discurso sobre nación y revolución es en parte en torno a la "liberación" del indio, que pasa por ejemplo por el acceso a la tierra. Pero la revolución y el proyecto nacional son integradores, homogeneizadores y finalmente, la misma revolución expurga de su vocabulario el término "indio". "La ideología 'indigenista' está ligada a la idea de

---

[18] Comunicación personal de René Arze.
[19] José Carlos Mariátegui, fundador de la izquierda peruana, marxista e indigenista, desarrolló la idea de que el problema del indio era el problema de la explotación y de la tierra. Sus ideas fueron retomadas en Bolivia por Tristán Marof, fundador del Partido Obrero Revolucionario (POR).

totalización nacional, de revolución en términos de 'integración histórica', y a la creación de una sociedad homogénea para uso de la burguesía en el poder con el fin de defenderse de la amenaza que los poderes extranjeros y el indio presentan al Estado boliviano" (Salmón, 1997: 157)

En los años 40 aparecieron partidos políticos de izquierda con posiciones diferenciadas en cuanto a la cuestión india. Desde el punto de vista oficial, el gobierno de Villaroel prestó atención a la cuestión indígena. En mayo de 1945 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Indigenal, que reunió autoridades tradicionales quechuas y aymaras, reafirmó la voluntad de desarrollar la educación indígena y donde se firmó el decreto de abolición del pongueaje, no aplicado. Por entonces se emitieron varias disposiciones dirigidas a las autoridades departamentales y provinciales para afirmar los derechos constitucionales de los indígenas como el libre tránsito y el derecho de reunión. La defensa del indio era más desarrollada en las ciudades y en los círculos intelectuales que en las provincias, donde la práctica cotidiana de la discriminación y el maltrato difícilmente podían ser superadas. Pero, a partir de entonces, ya se pudo hablar del inicio de una política étnica de Estado. En 1949 se creó el Instituto Indigenista Boliviano (IIB) como "antena" local del Instituto Indigenista Interamericano con sede en México[20].

Sin embargo esta época sigue marcada por levantamientos campesinos contra el poder y por los abusos de los hacendados rebeldes a las medidas sociales que poco a poco planteaba el Estado. Por ello las incipientes organizaciones sindicales campesinas buscaron alianzas con otros sectores para reivindicar sus derechos con mayor fuerza y respaldo.

En las tierras bajas, el proceso de secularización de las misiones franciscanas, iniciado a principios de siglo, seguía su curso. Como se consideraba que los misioneros lograron "civilizar" a los indígenas, éstos estaban supuestamente listos para ingresar a la vida del país, como tanto reclamaron los enemigos de las misiones. En realidad, el Estado esperaba acceder de manera irrestricta a la mano de obra indígena, antes protegida por los misioneros. Asimismo, el ingreso de los indígenas a la vida civil contemplaba el aporte de nuevos brazos al ejército, mediante el servicio militar. De esta manera, se pretendía sacar provecho del conocimiento indígena del medio natural haciéndole construir caminos.

En cuanto a las poblaciones no "reducidas" en misiones, en barracas gomeras o en estancias, algunas siguieron "en el monte", mientras otras fueron contactadas, como los sirionó y los moré en el Beni. En ambos casos, se establecieron asentamientos y se desarrollaron experiencias educativas.

---

[20] Dicha instancia se mantendría como "cabeza de sector" hasta 1993.

3. 1950 - 1985

Los acontecimientos de abril 1952 rompieron el esquema clásico de relación entre las élites blancas y las masas indígenas que derrocaron al sistema con las armas. A partir de entonces, el tratamiento del tema indígena era inevitable, aunque no fuera deseado. Entre las medidas revolucionarias asumidas, el voto universal fue un paso para incorporar a la ciudadanía a la población rural, por ende, entonces, analfabeta.

Ante la toma violenta de haciendas, la organización de sindicatos agrarios impulsados por la COB y la creación de milicias campesinas, el régimen se vio obligado a dictar el decreto de la Reforma Agraria en agosto de 1953. Esta medida abolió la hacienda y propició la organización de las comunidades en sindicatos, lo que dio pie al surgimiento de líderes campesinos en las tierras altas.

El MNR impulsó el sindicato campesino que prevaleció por encima de toda organización rural. La relación estrecha entre partido gubernamental y sindicatos se alimentaba del control político sobre los dirigentes, el voto campesino por el MNR y las movilizaciones campesinas a favor de la Revolución. Se desarrollaron prácticas de clientelismo político entre el partido y los sindicatos.

Sin embargo, el movimiento sindical campesino osciló entre la derecha y la izquierda (Calderón y Dandler, 1984; Gordillo, 1998). Al principio estuvo muy cerca del gobierno del MNR, pero se fue alejando del mismo a medida que éste descuidaba los intereses del sector rural para atender a las clases medias. Los mineros y campesinos, relegados a un segundo plano e incluso desprestigiados, perseguidos y divididos, fueron actores de la polarización de los conflictos sociales, y en los años 60 eran considerados sectores potenciales para el desarrollo de posturas de franca oposición al régimen. Para el gobierno, la solución consistía entonces en acercarse de nuevo al sector campesino, a partir del respaldo generado por la Reforma Agraria, del desarrollo de programas de educación rural y de la búsqueda del bienestar de los campesinos, forjando una alianza no sobre una base política, sino sobre la satisfacción de necesidades concretas e inmediatas.

En 1964, el general Barrientos inauguraba, mediante golpe de estado, una era de regímenes militares. Para reforzar los lazos entre los sindicatos y el Estado, estableció el “Pacto Militar Campesino” como una estructura institucional de enlace entre el sindicalismo para-estatal y el ejército. De esa forma sustituyó la relación fundada entre el sindicalismo y el partido de gobierno. La transición se efectuó sin problema. El ejército asumió el control del funcionamiento sindical, sobre todo en los niveles superiores. En 1968, a raíz de la propuesta gubernamental de establecer un impuesto único que afectaría a los campesinos, el pacto empezó a quebrarse y se inauguró un sindicalismo campesino independiente. En esa dirección nacieron varias iniciativas, desde distintos horizontes como el Bloque Independiente Campesino o la Unión de Campesinos Pobres, y si bien éstas no prosperaron, el sindicalismo oficial ya estaba en crisis.

El sector que manifestó el mayor dinamismo fue el de los colonizadores. Después fueron establecidos otros pactos durante los gobiernos de Ovando, Torres y Banzer, pero en este último, la masacre de campesinos en Tolata (Cochabamba) ocurrida en 1974, reforzó los deseos de independencia del sindicalismo agrario. La Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), el ente oficial, fue infiltrado poco a poco por dirigentes campesinos aymaras que desde dentro, desarrollaron su ideología: el katarismo (sobre el cual volveremos más adelante). En 1979, un hito fundamental en el proceso de cambio fue la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que terminó de anular el Pacto Militar Campesino.

En las tierras bajas, el impacto de la Reforma Agraria fue muy distinto. Su aplicación no fue efectiva, sino hasta principios de los años 60, y no precisamente a favor de los pueblos indígenas. El primer impacto de esta medida fue en el ámbito laboral, donde se impuso una mejora en el trato de los trabajadores empatronados en estancias o barracas, al abolir, por ejemplo, los castigos corporales. Otro efecto de la Revolución nacional fue el acceso a la educación.

Sin embargo, la distribución de la tierra no era efectiva, y cuando se llevaba a cabo, se la hizo mal y tarde. Mal, porque no se entregaron títulos comunales, sino individuales, como fue el caso en Guarayos. Tarde, porque en muchos casos como en la Chiquitanía, recién sucedió en los años 70 y con la mediación de la Iglesia católica. Las comunidades gestionaron sus títulos y muchas no los tienen aún, porque quedaron en manos de la Iglesia. Mientras tanto, los demás ocupantes de la región, que no eran propietarios, sino concesionarios, en el mejor de los casos, aprovechan la coyuntura para consolidar su situación, mediante sus lazos políticos, adquiriendo títulos de propiedad sobre grandes extensiones, pese a las limitaciones de superficie estipuladas por ley. Así, llegaron a “encerrar” a comunidades enteras dentro de sus límites.

En las tierras altas, la distribución de tierras fue dinámica, pero la euforia duró poco. En los años 70, los campesinos estaban insatisfechos y cansados. Poco a poco se instaló el malestar: frente al crecimiento demográfico, debido a mejoras en las condiciones de vida, y la reducción del acceso a las tierras, la migración hacia el campo o las ciudades era la única salida. Por otro lado, el régimen dictatorial amordazó la libertad sindical y el movimiento campesino sufría la represión política en carne propia. La discriminación, la injusticia y la pobreza eran el pan de cada día para la población rural. La búsqueda de alternativas de sobrevivencia llevó a miles de campesinos a dirigir sus miradas hacia otras regiones con un interesante porvenir agrícola.

La Ley de Colonización de 1965 intentaba regular el traslado de las poblaciones, fenómeno que empezó en los años 40, pero que siguió avanzando con el paso del tiempo. Al margen de las áreas urbanas, las regiones más “receptoras” de migrantes son el Alto Beni en La Paz, el Chapare en Cochabamba y el “norte integrado” en Santa Cruz, o sea una suerte de ”eje central” rural.

Los pobladores de tierras altas con escaso porvenir productivo se instalaron en colonias en los años 80 para dedicarse a la explotación agrícola y eventualmente forestal. Recibieron parcelas individuales y se organizaron en sindicatos, pero pronto aparecieron varios problemas aún persistentes en la actualidad: los colonizadores no conocen el medio donde se instalan, por tanto, sus prácticas agrícolas no son las más adecuadas. Por otro lado, hay problemas de adaptación que afectan sobre todo a su salud. En cuanto al régimen de tenencia de la tierra, sus propiedades son individuales. Finalmente son portadores de prácticas culturales ajenas al medio circundante.

El impacto de su presencia se siente pronto. En el tema ambiental, hay una sobreexplotación de los suelos no necesariamente aptos para la agricultura, y un retroceso de la fauna y la flora que provoca, en ciertas zonas, un serio deterioro ambiental. Por otro lado, hay una parcelación del territorio. Desde el punto de vista cultural y social, se ha observado una falta de respeto hacia las prácticas de los pobladores originarios, algo así como una “violencia simbólica” contra los ocupantes o usuarios tradicionales de las zonas donde se instalan. Las relaciones entre indígenas y campesinos no son siempre evidentes.

En estos años, surgieron en todo el país mediadores entre los indígenas, los campesinos y el Estado. En las tierras bajas, la Iglesia católica ha sido reemplazada o "acompañada" por la evangélica. En 1954, el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) fue invitado por el Gobierno boliviano para propiciar la integración de las poblaciones indígenas a la sociedad nacional. De nuevo, como en el tiempo de las misiones, la Iglesia opera como mediadora y educadora entre los "bárbaros" y la sociedad civil, preparando a los indígenas para ingresar a la ciudadanía. Mediante un largo acercamiento y "adentramiento" en las culturas y vida cotidiana de varios grupos indígenas de tierras bajas, y mediante el estudio de su idioma, los misioneros del ILV llevaron a cabo un trabajo pionero en la educación bilingüe. Además desarrollaron actividades de capacitación en varios oficios, formando líderes potenciales que, en varios casos, ocupan ahora cargos importantes en sus organizaciones indígenas.

Otras iglesias actuaron y siguen actuando en este sentido: La Misión Evangélica Nuevas Tribus (MENT), con los araonas y los yukis, y la Misión Evangélica Suiza, con los chacobos y ese eseejjas, siguieron los pasos del ILV. En el Chaco tarijeño, la Misión Evangélica Sueca Libre se instaló desde los años 40 para trabajar con los weenhayek. Todas fueron y son criticadas por haber discriminado algunas prácticas culturales propias de los pueblos, sobre todo en lo religioso y cultural, y por haber introducido un modo de vida ajeno al tradicional.

En las tierras altas, este papel fue asumido por las organizaciones no gubernamentales (ONG). Con la apertura democrática iniciada en 1978 y frente a la incapacidad del Estado de atender las necesidades de la sociedad civil en lo social y productivo, y de acuerdo a la política de la cooperación internacional del primer hacia el tercer mundo, las ONG comienzan a actuar en Bolivia. Su avance es geográfica y socialmente desigual, pues algunas regiones y sectores tardaron

más que otros en ser "atendidos". Los campesinos del altiplano y valles estuvieron antes que los indígenas de tierras bajas, por ejemplo[21]. Sin embargo la expansión de las ONG se produce a partir de ese momento.

Con el respaldo de las iglesias evangélicas o de las ONG, a veces vinculadas con la Iglesia católica, los campesinos e indígenas encararán de otra manera su relación con el Estado. En las tierras bajas, por ejemplo, el movimiento indígena empezó a organizarse, primero a partir de pequeños encuentros y luego, en 1982, mediante la conformación de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB)[22].

4. 1985 - 2000

A fin de siglo, se agudizan los conflictos. Con el decreto 21060, la relocalización de más de 20 mil mineros los transforma en campesinos colonizadores en el Alto Beni y sobre todo, en productores de hoja de coca en el Chapare. Como era previsible, la producción excedentaria de coca no es del gusto del Gobierno que empieza a reprimirla de distintas maneras. Además hay otro sector inconforme con la presencia de los collas en tierras bajas, son los indígenas moxeños o los mosetenes que ven con malos ojos la presencia de los colonizadores que no respetan sus hábitos culturales ni sus medios productivos. Sin embargo, el movimiento es tan amplio que, por ejemplo, en los años 90 cerca del 20 por ciento de la población amazónica es quechua o aymara, mientras sólo el 10 por ciento es "originaria nativa" (Lema, 1998)!

Los conflictos por el acceso y control de los recursos naturales se multiplican. En realidad, más que disputas en sí, son abusos, por ejemplo, de empresas madereras que avanzan sobre territorios tradicionalmente ocupados por poblaciones indígenas. A la explotación de la madera, se suma la del petróleo y los minerales. Estas actividades económicas no sólo tienen un impacto ambiental, sino también social con su secuela de comercio, violencia, prostitución, enfermedades, etc..

Esta situación, sumada a la falta de atención del Estado de las poblaciones indígenas de tierras bajas, da lugar a manifestaciones de descontento que van desde peticiones hasta marchas, que consisten en una movilización masiva de

---

[21] Si bien en los primeros años, su presencia fue satisfactoria, pues llena un espacio no atendido por el Estado, al cabo de cierto tiempo ya se identifican los efectos perversos del fenómeno, expresados en: asistencialismo institucionalizado y dependencia excesiva de los beneficiarios, falta de coordinación, racionalidad y control social, respuestas "parches" a los problemas, y ausencia de una estrategia sostenible de largo plazo (se va la ONG y todo vuelve a ser como antes); creación de "feudos" reacios a una posible intervención posterior del Estado.

[22] Actualmente, la CIDOB ha conservado su sigla original, pero lleva el nombre de Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia. Tiene jurisdicción nacional, pues están afiliados tanto los pueblos indígenas del Chaco, Oriente y Amazonia como los urus chipayas, y es interlocutora oficial del Estado en el tema indígena, al igual que la Conferedación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) para el tema campesino originario. Acerca de la relación entre ONG y organizaciones indígenas, se puede afirmar que éstas últimas tuvieron hadas madrinas que las acompañaron por varios años: no se puede evocar los inicios de la CIDOB, la APG o la CPIB sin evocar a APCOB, CIDDEBENI o CIPCA.

personas que tienen algo en común: origen social y/o geográfico y, sobre todo, una o varias reivindicaciones comunes dirigidas al gobierno central, pero que desean compartir con la sociedad civil. En el año que siguió el decreto 21060, los mineros inauguraron un largo ciclo de marchas que movilizarían a miles de personas, sensibilizando a la opinión pública a través de los medios de comunicación. Fue la "Marcha por la Vida".

En 1990, los indígenas de tierras bajas, encabezados por los dirigentes de la Central de Pueblos Indígenas del Beni (Cepib), emprendieron una marcha a mediados de agosto desde sus comunidades hasta Trinidad, donde se concentraron, y de ahí hasta La Paz. Llegaron a la sede de gobierno un mes más tarde y tras varios días de negociaciones, ingresaron al Palacio de Gobierno para asistir a la firma de los primeros decretos supremos, que crearon los "territorios indígenas". La "Marcha por el Territorio y la Dignidad" logró su doble propósito: no sólo el reconocimiento del Estado de la validez y derecho histórico de las demandas territoriales, sino el reconocimiento de la sociedad boliviana. La sociedad tomó conciencia de la existencia de un sector de la población hasta entonces ignorado, escuchó sus demandas, se mantuvo atenta a las negociaciones y fue respetuosa de sus posiciones [23].

En 1996, los indígenas y campesinos se unen para protestar por la aprobación parlamentaria de la nueva ley de Reforma Agraria, discutida y consensuada entre varios sectores, desde los empresarios agropecuarios del oriente hasta los colonizadores, pasando por las organizaciones campesinas e indígenas, a lo largo de varios meses desde 1994. La protesta surgió, porque la versión que se iba a tratar en el Congreso no era la consensuada. Entonces la CSUTCB convoca una marcha en la parte andina del país. A principios de agosto, en las tierras bajas, las organizaciones indígenas también decidieron movilizarse hacia La Paz en una nueva "Marcha Indígena por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo". La caminata se detuvo a pocos kilómetros de Santa Cruz debido a discusiones internas, divisiones dentro del movimiento indígena y debido a la intromisión de las ONG y los "asesores" de los indígenas. Finalmente, los marchistas convergen en Samaipata, donde deciden esperar el desarrollo de los acontecimientos. Mientras tanto, los campesinos del altiplano y valles siguen en camino.

La marcha cambia de facetas: unos caminan y otros esperan. Las negociaciones entre el gobierno y los indígenas de tierras bajas se abren, pero los representantes del Estado tienen que ir hasta Samaipata, pueblo simbólico del encuentro de tres mundos: el andino, el chaqueño y el amazónico. Finalmente, la marcha culmina con la aprobación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como "Ley INRA". Para los indígenas es una victoria, pues confirmando lo anunciado en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, se reconocen las Tierras Comunitarias de Origen. En cuanto a los campesinos, su

---

23 ¿Será posible hablar de movimientos cíclicos seculares de manifestaciones masivas de las reivindicaciones indígenas? A fines del Siglo XVIII, Kataris y Amarus, a fines del Siglo XIX, Willkas y Tumpas, y a fines del Siglo XX, ¿serán los Fabricanos y Noés?

llegada a La Paz no pasó desapercibida, pero no fue tan impactante como la de los indígenas en 1990. La marcha del 90 fue el encuentro de dos mundos: el oriental y el andino, en cambio, la marcha del 96 representó las dos facetas de un mismo problema, el eterno problema del indio: la tierra.

La respuesta del Estado a las nuevas manifestaciones tarda, pero llega y satisface en parte las demandas expresadas. El diálogo reemplaza al enfrentamiento. Las negociaciones, con sus "cuartos intermedios", sus consultas con las bases, su seguimiento por la sociedad civil, a veces transmitidas en directo por los medios de comunicación, abren las puertas a nuevos pactos.

En 1993, la creación de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos en el Ministerio de Desarrollo Humano marca un hito en este sentido. Como una manera de compensar el olvido de años, los pueblos indígenas de las tierras bajas recibieron mayor atención de esta oficina que los de las tierras altas, quienes no se reconocen como indígenas, sino como naciones originarias. Actualmente el que atiende el tema es el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

En los años 90 se dieron grandes pasos en el ámbito jurídico-legal. Se tomaron desde medidas coyunturales, como la firma de los decretos sobre territorios indígenas, hasta la reforma de la Constitución Política del Estado. En uno de los artículos de la constitución reformada y en la Ley de Participación Popular se hace mención a un aspecto fundamental para los pueblos indígenas de las tierras bajas y las naciones originarias de las tierras altas: el reconocimiento oficial del Estado boliviano de los usos y costumbres de los pueblos y de las autoridades tradicionales[24].

Si bien esta medida ha pasado desapercibida para la ciudadanía, a los ojos de los interesados, es un paso importante, pues a partir de ahora, por ejemplo, ya no será necesario o no tanto como antes, disfrazar a la organización como sindicato para poder ser un interlocutor válido ante el Estado. El reconocimiento de los ayllus, las capitanías, los cabildos, y sus autoridades originarias da un nuevo impulso al movimiento indígena, pero desde las bases y las comunidades, lo que implica una mayor legitimación.

La tierra ha sido una presencia constante en las reivindicaciones y rebeliones indígenas de las tierras altas a lo largo de la historia, también un tema de identificación, reconocido en la literatura (Salmón, 1997). En las tierras bajas, ha sido el tema por el que el movimiento indígena se ha dado a conocer, aunque bajo el concepto de territorio que, más que a la propiedad, se refiere al uso de un espacio hasta hoy nunca claramente delimitado. El instrumento legal de referencia

[24] "Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos y siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes." Art.171, inciso III, Constitución Política del Estado, 1994.

en la materia es la Ley INRA, aprobada por la presión social en 1996. Evidentemente, esta ley no llenó las expectativas de sus beneficiarios, pese a reconocer la categoría de “tierras comunitarias de origen” (TCO).
.
Si bien la ley es alentadora en el papel, lo es menos en la práctica. Su reglamento, aprobado en julio 1997, establece procedimientos complejos para que una demanda de TCO se convierta en un título de propiedad. En ello deben intervenir varias instituciones estatales y no gubernamentales. Por otro lado, la coyuntura y la voluntad política han cambiado. Ya no existe, pese al marketing oficial, la predisposición a reconocer derechos territoriales a los indígenas. En otro ámbito, la incorporación de los indígenas y campesinos a la vida política es un hecho.

A diferencia del discurso indigenista de la primera mitad del Siglo XX, el indianismo emite un discurso ya no sobre el indio, sino desde los indios. Esta última corriente de la cual nace el katarismo, es la defensa de los indios por los indios contra lo occidental, lo foráneo y lo colonial, que se manifiesta también en la cultura nacional y en la vida cotidiana, así como en lo "cholo" y lo mestizo, que no deja de generar contradicciones (Rivera, 1993).

Desde los años 70 surge una nueva "conciencia étnica" entre intelectuales aymaras que recuperan la figura histórica de Tupac Katari, ejecutado por los criollos paceños a fines del Siglo XVIII, tras haber liderizado una importante rebelión. El katarismo desarrolla dos enfoques a partir de la recuperación del pasado y la percepción de las discriminaciones sufridas en el presente, que impiden una práctica cabal de los derechos ciudadanos. El primer enfoque habla de una situación colonial en la que, a fines del Siglo XX, una minoría oprime a las mayorías. La segunda visión reivindica al sindicato campesino como instrumento de lucha por ser la organización comunal más difundida en la parte andina del país (Albó, Rojas y Ticona, 1995). De esta manera, el katarismo se plantea como un movimiento indígena que aglutina y dirige las luchas campesinas apoderándose de los instrumentos del sindicalismo, con la constitución de la CSUTCB que encabeza durante varios años.

Después de 1985, el movimiento se desgasta en su pugna con la izquierda y adopta un enfoque más ideológico y discursivo que de acción. Luego se politiza, con la constitución de varios partidos que permiten su ingreso a un escenario simbólico importante: el parlamento desde 1989, y luego la vicepresidencia de la república, en 1993.

Como ideología, el katarismo reintroduce en el debate la temática étnica anulada desde la Revolución. Postula la identidad aymara o india como eje articulador de sus revindicaciones y visiones de la sociedad, alimentada en las luchas históricas protagonizadas en el pasado. Aspira a la ciudadanía real con respeto a las diferencias. En el papel, el Estado ha respondido positivamente a esta demanda a través del artículo 1º de la CPE, pero la práctica demuestra que la aplicación va a demorar.

Toda participación política implica alianzas: en las elecciones generales de 1993 vimos con sorpresa la alianza entre el partido político más antiguo de Bolivia, el MNR, con el MRTKL, un partido joven, muy local y con pocos militantes. Con la victoria de esta alianza en las elecciones se inició la era del katarismo de Estado, que tuvo como resultado el desgaste del partido en provecho del exitoso protagonismo de su jefe. En 1997, el Movimiento Bolivia Libre (MBL) quiso llevar al entonces presidente de la CIDOB a la vicepresidencia de la República. Fue un fracaso, tanto para el movimiento indígena como para ese partido político. Tras la experiencia de las alianzas, otros sectores optaron por crear instrumentos propios como los cocaleros[25], que lograron llegar a los gobiernos municipales e incluso al parlamento.

Si bien la representación política indígena sigue siendo minoritaria, el acceso a los poderes locales que permite la Participación Popular se ha ampliado considerablemente, aunque con numerosos e inevitables tropiezos, que podrán superarse cuando el Estado y la sociedad civil se pongan de acuerdo sobre las reglas del juego y tomen en cuenta la diversidad de situaciones en el país. Reconocer la pluriculturalidad significa permitir su ejercicio.

Volver al Índice

V. La perspectiva regional

El informe sobre el "Desarrollo Humano en Bolivia. 1998" del PNUD constata que bajo nuevas formas y actores, perdura en Bolivia una significativa diferenciación regional. Se trata de una estructura de larga duración, con cadencias y vaivenes históricos pronunciados y cambiantes rasgos, pero sobre todo con enormes continuidades.

Para armar la trama de la diferenciación regional en el pasado, contaban más la disponibilidad de recursos naturales y el acceso al mercado externo. En el presente, éstos todavía cuentan, pero también importan la calidad y la cobertura de la educación y la magnitud de las inversiones y los aportes estatales. De acuerdo con el mismo documento, estos últimos factores resaltan de cara a los retos de la competitividad, que desnuda las desiguales amenazas y oportunidades, además de las fortalezas y debilidades que exhiben cada una de las regiones bolivianas.

Volver al Índice

[25] Para un buen análisis del surgimiento político de los cocaleros, ver Healy (1996).

A. Un precario equilibrio

No vamos a repetir ni resumir los argumentos del informe. Quisiéramos sin embargo partir del siguiente acerto:

> "Las regiones en Bolivia presentan un perfil económico que las diferencian de la mayoría de los países latinoamericanos. No existe una zona ni una ciudad dominante" (PNUD, 1998a).

Se trataría más bien de una triarquía ejercida por tres regiones del eje central; Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, acompañadas por una constelación de cinco intermedias y una periférica. Para encontrar un símil quizás habría que ir hasta Ecuador. Allí, la histórica disputa y equilibro entre Quito, en la provincia de Pichincha, y Guayaquil, en la provincia de Guayas, gestó una diarquía, que se diferencia de Chile, Perú o Argentina donde los liderazgos regionales de Santiago, Lima y Buenos Aires son mercados sin contrapesos de significación.

Ahora bien, salvando las diferencias que anotaremos luego, la imagen aludida en el informe mencionado se aproxima al parecer a la que prevalecía a principios de la era republicana boliviana y es seguramente una herencia del colonial Siglo XVII.

La diferencia más notoria con 1998 está en que los actores de la cuatriarquía reinante en los albores republicanos se circunscribían a las regiones andinas en un sentido amplio del término: Sucre, Potosí, Cochabamba, La Paz y, en un menor grado, Oruro. En realidad, el espacio político económico que heredó la novel república apenas variaba de aquel que los incas consolidaron entre los siglos XV y XVI y los españoles usufructuaron, pero no ampliaron significativamente. En ese esquema, el oriente apenas contaba. Aislado, desconocido, lejano, en suma, tan prescindible, que era frecuentemente utilizado como lugar para el exilio de adversarios y opositores políticos, lo que subraya emblemáticamente su lejanía del poder.

Esta cuatripartición andina, sumada a otros factores, está en la base contradictoria de dos procesos antagónicos: la precaria unidad nacional, pero unidad al fin y al cabo, y la dispersión del poder durante casi todo el Siglo XIX. No en vano los historiadores liberales, sobre todo Alcides Arguedas, la describieron como la era de la "anarquía", la fragmentación e inestabilidad del poder, asolada de sucesivos e intermitentes caudillos "bárbaros y letrados". Esta visión, que resalta rasgos negativos para subrayar las posteriores ventajas civilizatorias y centralizadoras de la "pax oligárquica" del Siglo XX, olvida preguntar y responder cómo fue posible que Bolivia sobreviviera en medio de tanta confusión aparente.

Para entender mejor aquella situación, habría que explorar la hipótesis de que esta igualdad de fuerzas obligó a las regiones en pugna a buscar equilibrios y compromisos, que por ser inestables y cambiantes, parecían hallarse siempre abiertos a la reformulación. Esto impedía que las élites regionales adquieran la

sensación de estar sometidas a una única y prolongada dominación ejercida por un solo departamento.

En segundo lugar, la ausencia de un poder centralizado[26] dejó mucho espacio a los poderes locales y municipales. Hasta 1871, las alcaldías tuvieron escasos recursos económicos y una suerte intermitente, ora reconocidos constitucionalmente ora clausurados, de acuerdo a los vaivenes y necesidades de las lógicas pactistas del momento. Pero aún así fungieron como las únicas fuentes de poder organizando la vida cotidiana y asumiendo localmente funciones políticas y económicas que un débil poder central no podía cubrir. Esta situación difusa permitió a las élites regionales ejercer el poder de una manera tal que hubiera sido imposible bajo el esquema de un Estado fuerte.

Volver al Índice

B. El federalismo y una guerra

Estas situaciones son factores que contribuyen a explicar la naturaleza particular de las disputas regionales en la segunda mitad del Siglo XIX. Aún hay mucho que investigar en este punto, pero hay que destacar que en 1871, cuando la bandera federalista fue izada por primera vez en la Convención Nacional por los representantes cochabambinos, el centralismo no aludía, como por ejemplo lo harían las montoneras argentinas de Facundo Valera, a una situación de dominación de una región en concreto, sino al despotismo caudillista. Los federalistas, inspirados en los modelos norteamericano y suizo de organización política, veían a Bolivia como una coalición de estados (departamentos) regidos por sus propias leyes y un Poder Ejecutivo sólo encargado de las relaciones exteriores y la administración de la fuerza (ejercicio). En otras palabras, no se demandaba la federalización de Bolivia para ajustar cuentas entre regiones o reequilibrar sus poderes, sino para construir una sociedad política parlamentaria libre del personalismo despótico de los caudillos “bárbaros y letrados”.

La idea de la Federación no salió de aquel recinto parlamentario, aunque en la década de los 70, las élites regionales se dieron modos para usar su empuje a fin de consolidar una suerte de descentralización vía municipios (una proto Participación Popular). Desde la aprobación de la Ley Financial de 1872, los municipios gozaron de recursos propios recaudados por la vía impositiva, que reconocía rentas destinadas nacionales, departamentales y municipales. Fue un sistema que con algunos cambios sobrevivirá hasta la aprobación de la Ley 843 en 1985. (Rodríguez Ostria, 1992).

Al finalizar el Siglo XIX, los recursos municipales crecieron significativamente lo que les permitió modernizar cultural y arquitectónicamente la vida urbana y convertirse en referentes inequívocos de los poderes locales.

---

[26] Belzu sostenía con convicción que el gobierno estaba donde se hallaba su caballo

A la par, el Estado daba también pasos importantes para organizarse y estabilizarse como mediador, particularmente luego de que, tras la Guerra del Pacífico, el caudillismo tuvo que ceder (1879-1883) ante un sistema parlamentario, que dejó atrás los acostumbrados sobresaltos e interrupciones.

Volver al Índice

C. Bajo el centralismo

La segunda mitad del Siglo XIX vio transformarse, y en algunos casos brutalmente, las bases económicas legadas por la colonia. En las postrimerías del siglo, la articulación regional mediada por el mercado interior se tornó más débil una vez que las mercancías extranjeras (harina de trigo, azúcar, zapatos, vinos, etc.) terminaron supliendo a los productos que las diversas regiones circulaban en el "espacio peruano" desde los primeros momentos de la colonización española (Sempat Assadourian)

Además, la crisis de la minería argentífera dio paso a la del estaño y fortaleció el complejo entre Oruro, Llallagua y Uncía, en detrimento de Potosí y centralizando e internacionalizando aún más el eje de la economía nacional.

El modelo terminó pareciéndose cada vez más a esa "economía de enclave" que la literatura dependentista estigmatizaría en los años 70 de este siglo: un sector minero moderno, tecnológicamente avanzado, que vende y compra fluidamente en el mercado mundial y una retaguardia agrícola aislada y en decadencia.

La Paz sacó amplias ventajas del nuevo escenario. Como centro político y comercial de primera magnitud e intermediario entre Bolivia y el mundo, aprovechó muy bien la contienda de 1899, más conocida como "Revolución Federal". La Paz, la vencedora, se quedó con la sede del gobierno tras habérsela arrebatado a Sucre. Además pese al argumento utilizado en la disputa civil y la presión de algunos sectores partidarios en la Convención Nacional de 1900, los liberales triunfantes desecharon el federalismo y estrecharon firmes las armas del centralismo.

En las primeras décadas del presente siglo, este proceso modernizante se desplegó de varias maneras complementarias:

a) El control de las asignaciones estatales y los empréstitos extranjeros para la construcción de ferrocarriles resultó decisivo para asegurar el papel de cada región. El poder central privilegió las vías férreas que fortalecían la conexión importadora/ exportadora con el mercado mundial, y sólo a regañadientes, tras muchos conflictos con algunas regiones ligadas al mercado interior, como Cochabamba, cedió, aunque conservó la parte de león para las regiones mineras y comerciales (la Paz y Oruro).

b) El incremento de los ingresos fiscales, fruto del crecimiento de la economía y los mayores tributos, le permitió al poder central contar con más recursos asignados en su mayor parte a la Sede del Gobierno, que a las demás regiones. Por su parte, los municipios perdieron parte de sus rentas, que fueron traspasadas al Tesoro Nacional. Paralelamente también tuvieron que ceder funciones y atributos al gobierno central.

c) A fines de los 20 empezó a cuestionarse la efectividad de la democracia municipal, y a la par que se le cercenaban responsabilidades y recursos, se la intentó colocar bajo la tutela del poder central. Aunque las resistencias de las élites locales lograron desbaratar el intento, el municipio, que en algunas regiones, fue el punto de convergencia de las protestas regionales contra el "centralismo paceño", ya no pudo recuperar su antiguo papel, tal como se vería en la posguerra del Chaco (1932-1935).

Todo este cúmulo de situaciones generó un cuadro diferente al de principios de la era republicana. La sensación de que la balanza se inclinaba en favor de La Paz amenazando anteriores prerrogativas e instrumentos del poder local se extendió en las regiones que rápidamente se iban convirtiendo en un interior marginalizado Algunas de ellas, como Santa Cruz, quedaron incluso más desconectadas del núcleo central del país que durante la colonia.

Volver al Índice

D. Disputas y nuevo regionalismo

Por entonces, un nuevo tipo de regionalismo halló eco en la prensa, en los reclamos de los parlamentarios y en aquellas regiones amenazadas de quedar fuera de modelo en construcción. Este ideario ya no expresaba, como antes, el apego al terruño ("la patria") o una lealtad a las costumbres locales, lo cual es típico en una sociedad donde las comunicaciones interegionales y las migraciones resultaban escasas y difíciles. Tampoco implicaba, como en 1871, un remedio preventivo contra los impredecibles abusos de los caudillos desaparecidos.

Este nuevo regionalismo partía reconociendo y exaltando las diferencias regionales, pero se preocupaba también por los evidentes desbalances regionales, que tras la victoria paceña de 1899 aparentemente rompían sin retorno los equilibrios precedentes. Dicho de otra manera, el nuevo regionalismo representaba una protesta que identificaba a la región culpable con el centralismo: La Paz.

De tal suerte que los primeros 30 años de este siglo fueron agitados por conflictos entre las élites regionales y la paceña. Al principio, como se insinuó, estos se expresaron en el campo ferrocarrilero y fiscal. Luego, una vez que algunas regiones, como Cochabamba (1917), consiguieron que la locomotora ingresara a sus territorios y otras, como Santa Cruz, debieron contentarse con paliativos y

algunas promesas, la atención giró en torno a una reforma política que devolviera el equilibrio retornando recursos, poder y atribuciones a las regiones. Como telón de fondo estaba una nueva crisis que asoló la economía de varias regiones y se extendió prácticamente hasta el tiempo de la posguerra entre Bolivia y Paraguay (1932-35) (Rodríguez Ostria, 1992).

En 1925, cuando el país celebraba su centenario, reaparecieron las banderas del federalismo, enarboladas por los liberales a las que se sumó la novedosa propuesta descentralizadora impulsada por el partido republicano. Esta última, de la mano de Daniel Salamanca, desplazó finalmente al federalismo al filo de los años 30.

Los descentralizadores demandan la organización de gobiernos locales en el marco de una república unitaria. Su propuesta fue sometida a referéndum y aprobada en enero de 1931, el mismo día en que también se aprobó la autonomía universitaria. Formalmente Bolivia quedó entonces estructurada en tres poderes: el nacional, el local y el municipal, pero su concreción demoraría todavía 60 años. Paradójicamente, en 1934, la ola nacionalista y los temores de brotes separatistas que trajo la confrontación bélica, llevaron a Salamanca, entonces presidente de la República, a vetar su propio proyecto.

Volver al Índice

E. Nación y descentralización

Cuando la paz retornó al país en 1935, muchas cosas habían cambiado. La guerra boliviana paraguaya provocó el despliegue de una nueva sensibilidad, cuya raíz doctrinal se encontraba en el nacionalismo y el marxismo. La integración territorial, para superar los desencuentros y la inermidad de las fronteras copó la atención ciudadana. Las nuevas sensibilidades se movieron en un plano diferente al liberalismo doctrinal. Pese a sus evidentes disputas en otros terrenos, marxistas y nacionalistas coincidían en la urgencia de construir una nación homogénea, mediante la concreción de un Estado fuerte, redistributivo, regulador y con capacidad de irradiación y soberanía.

Para hacerlo creyeron oportuno deshacerse del liberalismo y consecuentemente del descentralismo y el federalismo. Todavía en la gravitante Convención Nacional de 1938 se oirían voces en favor de la descentralización, principalmente entre los convencionales orientales, pero estas se apagarían poco tiempo después.

La doctrina de estatismo entró en pugna con la autonomía de los municipios. La ampliación de las esferas estatales y las responsabilidades sociales condujo al surgimiento de nuevos ministerios, el de salud, el de trabajo y el de obras públicas. También se crearon instituciones centralizadas que cercenaron aún más las atribuciones municipales, reduciéndolas paulatinamente al campo de la administración y la planificación urbana. Las últimas elecciones municipales bajo

el sistema de voto calificado se llevaron a cabo en 1949, cuando las alcaldías habían perdido gran parte de su capacidad para operar como poderes locales autónomos y contestatarios.

En contraste con los años 20, en las dos décadas previas a la insurrección del 9 abril de 1952, los principales partidos reformistas como el MNR o el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR) se ocuparon menos de los temas regionales que de los sociales y económicos. Aunque las desigualdades regionales estaba reconocidas como un problema a resolver, la escena política se encontraba ocupada por las demandas agitativas de nuevos actores sociales como los trabajadores mineros o los campesinos, que enarbolaban una bandera mucho más clasista que regional (aunque en algunos casos, como en Santa Cruz pudieran entremezclarse).

Dicho de manera más concreta, las fuerzas que cuestionaban el orden oligárquico eran de la idea de que el Estado nacional a constituirse, eliminaría casi automáticamente las desigualdades regionales y por tanto éstas resultaban un asunto relativamente marginal frente a los virulentos conflictos clasistas urbanos y rurales. En ese contexto, se convencieron de que la necesaria integración nacional resultaría de la planificación gubernamental y de políticas públicas expresas. Con este vuelco se sustituyó la búsqueda del equilibrio de poderes entre el Estado central y las regiones mediante una reforma constitucional que delegara funciones y recursos a los distintos departamentos, como habían reclamado oportunamente los descentralizadores y los federalistas en los años 20 y 30.

De tal manera que las agrupaciones políticas emergentes buscaron consolidar alianzas interclasistas en lugar de bregar por pactos con las élites regionales, como había sido la tónica tradicional de la política boliviana. Las fuerzas conservadoras y los políticos tradicionales fueron quienes mejor recogieron el estandarte de las reinvindicaciones regionales mediante instituciones organizadas expresamente para ese fin. En 1930, por ejemplo, se fundó el Comité Cívico Cochabambino, luego vino la agrupación "Amigos de la Ciudad" en La Paz y en 1950, el Comité cruceño, sin embargo no tuvieron la fuerza necesaria para presionar al Estado y se limitaron a exigir el mejoramiento urbano de los grupos citadinos.

Con todo, la forma en que el país se miraba a sí mismo estaba a punto de cambiar. La sensación de inermidad extendida al constatar su despoblamiento y sus vacíos geopolíticos, sumada a una persistente balanza comercial deficitaria y las recurrentes demandas integracionistas de las élites cruceñas, condujeron en los años 40 a los primeros aprestos de lo que posteriormente sería la "marcha al oriente", desplegada a partir de 1952.

El oriente “cobró actualidad” como la tierra de las promesas y las potencialidades. Aunque las medidas ejecutadas por la CBF (1941) en Santa Cruz para sustituir importaciones como las de arroz, azúcar o ganado, resultaron poco efectivas, sí sirvieron para reafirmar una visión de nación en el imaginario colectivo que para

ser tal debería estructurarse ineludiblemente en la articulación del oriente con el occidente. Quizá nunca antes había ocurrido un fenómeno semejante en una nación que asumía su titularidad sólo como altiplánica.

Más allá de estos loables propósitos, en los años 50 perduraba una desigualdad regional que como vimos se consolidó en las primeras décadas del Siglo XX. No se disponen de datos agregados que ilustren la magnitud de las distancias, pero es claro que la ciudad de La Paz contaba con mejores vías de comunicación, una estructura urbana con servicios más extendidos y consolidados, la universidad con mayor alumnado y el 80 por ciento del parque industrial nacional. La seguía Cochabamba, que había logrado recuperar parcialmente su antiguo papel de proveedor de alimentos y materias primas para el circuito minero, al cual contribuía también -síntoma de su crisis- con una persistente migración de mano de obra que nutría los socavones de estaño. Las demás regiones, salvando a Oruro, una interesante plaza mercantil aledaña a las regiones mineras estañíferas, quedaban del otro lado de una frontera interior apenas móvil.

Pero las ciudades, de las que estamos hablando, resaltaban como pequeños lunares de progreso en medio de una trama rural tan extensa como pauperizada. Los beneficios de la modernización y la integración del país a la economía mundial apenas se habían desparramado en algunas regiones entre las élites y una escasa clase media urbana. Como resultado, las distancias entre las capitales de departamento favorecidas y su hinterland rural se tornó mucho mayor a las que prevalecían a principios de siglo. Esta muerte lenta de esta red de pueblos para beneficiar a los núcleos capitalinos apenas se esbozaba si la comparamos con lo que sucedería una vez que las relaciones agrarias señoriales terminaran por disolverse violentamente.

Volver al Índice

F. El Estado del 52 y las relaciones regionales

La insurrección del 9 abril de 1952 convocó fenómenos contradictorios. Por una parte, fiel a la idea de que la nación se construiría por un artificio estatal con perfiles homogenizadores, el MNR reforzó y centralizó el aparato gubernamental y extendió sus funciones y atribuciones. Sólo en ese aspecto continuaron las prácticas iniciadas por los liberales de principios de siglo. El Estado intervencionista, nacionalizador y titular de la mayor parte de los excedentes disponibles, se convirtió en el árbitro de su asignación. La gestión de este dinero se presumía imparcial y relativamente autónoma, aunque en los hechos no fuese así. De la descentralización y el federalismo, acusados de postular daniños localismos contrarios a la abstracta “unidad nacional”, no se volvería a hablar por un buen tiempo. La sociedad postrevolucionaria se impregnó de estatismo.

El propio sistema político perdió gran parte de los impulsos y mecanismos descentralizadores que habían guiado su acción durante el antiguo régimen. Los

municipios dejaron de ser autónomos y, por otra parte, el nuevo sistema electoral basado en la universalización del voto, anuló el sistema de diputaciones por circunscripciones territoriales que daba vida a la política pueblerina y rural. La política, por decirlo así, se centralizó en manos de actores corporativos como la COB y luego las FF.AA, que compartían las premisas de la construcción de una Estado-nación uniforme, étnica y regionalmente hablando.

Por otra parte, con la "marcha al oriente" se inauguró un inédito proceso de integración a la economía nacional de estos vastos territorios. Las relaciones regionales se balancearon y se crearon las condiciones para la emergencia de Santa Cruz como un nuevo polo de desarrollo, mediante créditos bancarios, asistencia técnica e infraestructura.

Esta región poseía innegables ventajas comparativas como sus abundantes tierras aptas para la agricultura extensiva, apenas afectadas por la Reforma Agraria; sus recursos naturales energéticos, sus conexiones ferroviarias con los países vecinos, una clase política con experiencia y capacidad para presionar al sistema y el aporte cultural y educativo de las masas migrantes que se avecindaron en su seno a partir de 1960.

La conjunción permitió que a fines de los años 90, la región desplazara a La Paz en su contribución al PIB y exhibiera una tasa sostenida de crecimiento mayor a la nacional.

Retrospectivamente puede verse que la post revolución regional trajo dos fenómenos aparentemente contradictorios: por un lado, el estatalismo y centralismo, y por otro, una mayor ocupación del espacio. De hecho, salvo por la inercia cultural, en los años 80, Bolivia ya no podría caber más en el estereotipo de país del altiplano, como gustan etiquetarnos todavía los locutores argentinos que mal “soportan” la altura paceña. Los datos confirman un vuelco en las tendencias territoriales y regionales. Para mediados de los años 70, La Paz concentraba un tercio del PIB nacional, porcentaje que bajó al 29,1 por ciento en 1980 y al 26 por ciento en 1998. En el intervalo, Santa Cruz subió del 20,7 por ciento en 1980 al 24,9 por ciento en 1988. Para 1997, Santa Cruz ya había desplazado a La Paz con el 27,1 por ciento. Cochabamba mantuvo su posición en el 17 por ciento. En ese mismo lapso, el resto de los departamentos, particularmente los mineros como Oruro y Potosí, vieron caer drásticamente su contribución.

La población siguió un comportamiento similar. La herencia incaica y colonial eran los asentamientos humanos concentrados en las zonas andinas, que persistieron hasta bien entrada la república. En 1900, apenas un pequeño núcleo de la población, el 15,49 por ciento, habitaba en las regiones orientales de Santa Cruz, Beni y Pando. En 1992 esta proporción había subido al 26,14 por ciento, principalmente por el espectacular desempeño de Santa Cruz. En el periodo intercensal 1950-1976 y 1976-1992 este departamento presentó las tasas de

crecimiento más altas del país, el 4,09 por ciento y el 4.16 por ciento respectivamente.

De acuerdo al "Informe de Desarrollo Humano de 1998", las tres regiones del eje central concentraban el 71,3 por ciento del PIB, el 68,6 por ciento de la población y el 51 por ciento del territorio. El cuadro muestra una concentración de actividades en algunas regiones, lo cual es una antigua característica de la organización territorial boliviana, con la novedad, de por sí notable, de la dinámica incorporación de Santa Cruz en el eje.

En medio de este ascenso de algunas regiones y del desplazamiento de otras, se pueden entender mejor los movimientos cívico regionales de los años 80 y 90 (Romero Pittari, 1989). Convencido de su papel medular y su racionalidad política, el Estado post 52 dejaba pocos resquicios para las expresiones regionales. Con excepción de sus conflictivas relaciones con Santa Cruz, las élites del resto de los departamentos no dieron muestra de actividad.

Sólo durante el Gobierno militar de los años 70 se ensayó un tímido intento para descentralizar parcialmente las decisiones a través de la organización de las Corporaciones de Desarrollo como entidades administrativamente autónomas. Con respecto a éstas últimas, quizás no haya que juzgar su desempeño por sus resultados, pese a que manejaron importantes recursos de la inversión pública, sino por haber formado los cuadros técnicos para la administración local, haber encarado la planificación regional, y haber alimentado el imaginario regional mostrando las potencialidades de un régimen descentralizado.

Para principios de los años 80, la situación había cambiado. Las organizaciones regionales florecieron y se multiplicaron por todo el país. Esta territorialización de la política se explica, porque estos fueron los únicos canales de expresión más a menos tolerados por los gobiernos militares, que, a su vez, perseguían a los partidos políticos y los sindicatos. Pero sobre todo revela la crisis de hegemonía del Estado del 52, incapaz de cumplir con sus propias promesas y generar un cuadro regionalmente equilibrado.

En cierto sentido en los años 30, el Estado liberal empezó a ser jaqueado por las fuerzas regionales, que lo obligaron a un nuevo pacto, que finalmente fue abrogado por el presidente Daniel Salamanca. Ni entonces ni ahora las reinvidicaciones regionales adquirirán un tono de localismo, sino que atacarán al nudo central del poder y al orden político, de manera que la descentralización se convertirá en la mayor exigencia enarbolada por estos movimientos que reintroducen a la región como actor en la arena política, tras casi medio siglo de ausencia. El liderazgo en este proceso quedó en manos de Santa Cruz, que supo conjugar muy bien su pasado de luchas para salir del aislamiento geográfico con una visión moderna orientada a reordenar el Estado de acuerdo al interés de su élite.

A principios de los 90, las demandas regionales por una descentralización se exacerbaron sin poder hallar el consenso suficiente en el sistema político. El advenimiento del Gobierno del MNR (1993-1997) trajo importantes novedades en este campo. En 1994 se aprobó la Ley de Participación Popular, por la cual se apostó a una descentralización vía municipios y no vía poderes locales como demandaban los actores regionales. En 1871, la solución bajo el sugestivo lema de "Más Municipios y menos Estado", había girado en torno al mismo objetivo. Por supuesto que los actores de la Participación Popular no conservaban esta memoria. Actuaban en el mismo rumbo de sus ancestros, pero sin saberlo.

La Descentralización Administrativa del 28 de junio de 1995 intentó satisfacer las demandas regionales, delegando funciones de carácter no normativo a las prefecturas y creando consejos departamentales con capacidad para fiscalizar al prefecto. Sin embargo no aceptaron su elección directa. El Estado conservaba así esta figura borbónico-napoleónica, presente desde la primera Constitución Política del Estado.

La nominación del prefecto ha sido centro de la controversia desde que germinaron los primeros esbozos descentralizadores en los años 70 del siglo pasado. Este cargo, demasiado vinculado al poder central, estuvo marcado por una continuidad en la normativa española. Se buscaba que el Prefecto fuera reclutado del personal político externo al departamento en cuestión. Los federalistas decimonónicos buscaron reemplazarlo por un gobernador y los descentralizadores de los años 20 de esta centuria intentaron concertar su elección entre el poder local y el nacional. Todo fracasó.

Con todo, la Participación Popular y la Descentralización administrativa ocasionaron un vuelco en el uso de los recursos y la inversión pública, transfiriendo una importante parte de ellos a las regiones y dentro de ellos, al hinterland rural.

Por su parte, al crear las diputaciones uninominales, la Ley de Partidos de 1997 contribuyó, junto con la municipalización, a devolver protagonismo a los espacios locales y a su élite (Rojas Ortuste y Verdesoto, 1997). En los 80, estas prácticas sólo podían operar mediante instituciones corporativas como los sindicatos o los comités cívicos. El significado y los resultados de esta resignificación de la política están lejos de haberse cristalizado, pero ya tenemos algo más que indicios de esta recomposición. El sistema político se abre y se renueva desde sus lados, mientras el centro pierde poder y convocatoria. Los nuevos liderazgos se construyen primero en escala local/regional antes de pasar a una dimensión nacional. Como antes la COB, las FF.AA o las universidades, hoy las alcaldías y los comités cívicos son tránsitos obligados y ritos de paso para los liderazgos.

Las propias culturas locales se revalorizan, se reconstruye el tejido de la sociedad civil, las festividades regionales florecen y las historias regionales cobran cierto brío.

Nuevamente es difícil establecer, en el marco globalizador, el destino de esta sensibilidad posmoderna. Pero la vieja apuesta fue siempre algo así como una "armonía de las desigualdades".

VI. La perspectiva educativa

Sin temor a equivocación, puede decirse que el XX es un Siglo de la educación en Bolivia. Ya a fines del Siglo XIX, en sus afanes conciliatorios, los últimos gobernantes conservadores la declararon tarea prioritaria. Los liberales que llegan al poder en la transición e inicios de la actual centuria, la considerarían fundamental para construir una sociedad abierta y democrática capaz de acoger mayores inversiones extranjeras y bolivianas. Esas inquietudes no quedarían frustradas. Al contrario, continuarán y se intensificarán con el paso de los años. Al culminar el siglo, se sigue poniendo énfasis en la educación, como una manera de construir una sociedad competitiva y plural. No es coincidencia que la reforma en este campo sea la más importante en el plan de cambios estructurales de los últimos 15 años.

La importancia dada a la labor de enseñanza-aprendizaje se refleja claramente en las estadísticas sobre analfabetismo, número de establecimientos y matrícula pre-universitaria y universitaria. En 1900 sólo uno de cada cinco bolivianos/as sabía leer, el país contaba con menos de 300 establecimientos escolares y la población estudiantil bordeaba los 23 mil estudiantes. A fines de siglo, la situación había cambiado visiblemente. Cuatro de cada cinco bolivianos/a sabe leer, el número de establecimientos educativos sobrepasa los 15 mil y la población escolar bordea los dos millones. Un crecimiento similar se experimentó en la educación universitaria. En 1999 Bolivia cuenta con nueve universidades públicas (una en cada departamento, menos Pando, y dos en Potosí) y más de 30 privadas. La matrícula universitaria excede los 180 mil estudiantes (150 mil en las universidades públicas y 30 mil estudiantes en las privadas). En marcado contraste, en 1900 sólo había cuatro universidades públicas con menos de 200 alumnos.

A pesar del incremento de cobertura, queda el desafío de democratizar aún más los procesos educativos y equilibrar el incremento numérico con calidad y formación de personas idóneas en diferentes áreas. Todavía es necesario equiparar el acceso al sistema educativo con mayores oportunidades para construir una vida digna, en una sociedad cuya complejidad aumenta.

El presente acápite enfocará las ideas y proyectos predominantes que fueron sustento del proceso mencionado en diferentes épocas.

Volver al Índice

A. Ideas, proyectos y medidas en la primera mitad de siglo

Las expectativas, proyectos y acciones de los liberales, que tomaron el poder en Bolivia, marcaron el paso del Siglo XIX al XX. Motivados por influencias externas y necesidades internas, los nuevos gobernantes persiguieron la modernización y mayor apertura de la sociedad. Sobre todo les interesaba ofrecer mejores condiciones para la inversión privada en la minería y las exportaciones, un estado más eficiente y salidas más expeditas al Pacífico. De manera simultánea, existía una creciente inquietud en la clase media y los sectores mayoritarios por la educación, vista como manera de llegar a situaciones expectables. La mejora y extensión de la escuela estatal, que ya había preocupado a los conservadores en la segunda mitad del año 1890, ocupó un lugar privilegiado en el plan liberal.

Siguiendo nociones modernizadoras y desarrollistas de fines del XIX e inicios del XX, entre 1899 y 1920, sucesivos gobiernos llevaron adelante una Reforma Educativa altamente significativa, que tendría impacto a lo largo del siglo actual. Los gobernantes enfatizaban en que la enseñanza pública debía elevar la productividad de la población y lograr el "progreso". El nivel primario recibiría particular atención, pues la idea era extenderlo y formar trabajadores/as para las ciudades, además de mineros y peones de hacienda. Las cifras dan un claro testimonio de esto. Entre 1900 y 1910, la suma destinada a la educación primaria fue cuadruplicada. De manera simultánea, el número de estudiantes de dicho ciclo subió de 37.149 en 1903 a 45.976 en 1910.

En lo cualitativo, algunas de las propuestas y acciones más importantes de los gobernantes liberales fueron las siguientes:

- La creación de un sistema centralizado de educación estatal, que buscaba sustituir la abandonada educación municipal.
- La construcción y adecuación de infraestructura para el funcionamiento de escuelas y colegios, así como su equipamiento con muebles y medios de enseñanza.
- La contratación de una misión de pedagogos belgas, encabezada por Georges Rouma, encargado de sentar las bases de la educación fiscal boliviana.
- La profesionalización docente mediante becas para que maestros/as se formen en el exterior y la creación de las Escuelas Normales.
- La elaboración de planes, programas y reglamentos que orienten la labor educativa.
- La adquisición de textos en el exterior y luego la producción de los mismos en el país.
- Sin abandonar la formación humanística clásica, se enfatizó más en las ciencias y materias que pudieran resultar instrumentales (idiomas modernos o contabilidad).

La reforma apuntaría principalmente a los niveles inicial, primario, secundario, a la preparación docente. No plantearía cambios en el ámbito universitario, aunque los consejos universitarios y connotados catedráticos contribuyeron con propuestas sobre políticas y métodos educativos.

Los resultados de la reforma educativa liberal no son fáciles de evaluar. Por un lado, hay que criticar el carácter occidentalizante y uniformador de los planes y programas, que no consideraron la diversidad cultural. Asimismo, pese al constante manejo discursivo, no se pudo optimizar la producción mediante una vinculación educación-trabajo.

Por otro lado, la educación se extendió a algunas áreas rurales altiplánicas gracias a los esfuerzos de la población aymara, lo cual derivó en escuelas comunales y genuinos esfuerzos por construir una pedagogía propia, reforzadora de la identidad. Corresponde resaltar también la formación de docentes de gran protagonismo durante varias décadas, y la producción de materiales bolivianos en una escala no vista antes. El hecho de que el Estado declarara a la educación como una de sus prioridades, en cuanto a asignación presupuestaria y dedicación de iniciativas, será un hito que orientará sucesivos regímenes a lo largo del siglo.

En los años 20, varios gobiernos republicanos dirigieron al país siguiendo el esquema de las décadas previas, aunque intentando obtener mayores ingresos por concepto de impuestos sobre las exportaciones mineras e incorporar a más gente de clase media al esquema de poder. Paradójicamente, sin embargo, el modelo mostraría sus límites y también se producirían luchas de trabajadores/as en las ciudades, y levantamientos de comunarios/as en el altiplano y el valle. Durante esta época, los maestros/as consiguieron el reconocimiento de sus derechos laborales. En 1923, fue aprobado el primer escalafón. Dos años más tarde, se fundó la “Liga Nacional del Magisterio”, conformada por docentes de todos los niveles, desde el inicial hasta el universitario.

Durante las décadas del 30 y 40, en medio de una fuerte crisis económica por la caída de los precios del estaño y el enfrentamiento bélico con el Paraguay, Bolivia dio pasos importantes en el terreno educativo. Dicho período fue abierto por el reconocimiento de la Autonomía Universitaria, producto del desgaste de los círculos académicos atacados por un creciente movimiento estudiantil, y de la combinación de resabios del pensamiento liberal y las propuestas radicales que llegaron de países vecinos. Gracias a la posibilidad de elaborar nuevos programas, reemplazar los criterios políticos por los méritos en la selección de docentes y tener más fondos, el cambio conseguiría elevar la calidad de la formación superior en los programas universitarios tradicionales y consolidar nuevos como Filosofía y Letras. Tendría, además, una incidencia negativa en los niveles educativos previos, porque los desvinculaba de la supervisión de los consejos universitarios distritales.

En la postguerra, los gobiernos militares nacionalistas buscaron controlar los recursos naturales, aplicaron políticas sociales, especialmente en la legislación

laboral, y le asignaron al Estado el papel de árbitro. Su propósito era fortalecer el país y diversificar la economía. Estos regímenes promovieron la formación originaria y apoyaron notables proyectos en diferentes regiones.

En 1936, se creó la “Sección de Asuntos Indígenas” en el Ministerio de Educación y se elaboró un “Estatuto orgánico de Educación indigenal y campesina”. También se ordenó a los hacendados/as fundar y mantener escuelas rurales en sus propiedades. Hay que destacar los proyectos y acciones de educación propia, vinculada al trabajo, como Caiza D, en valles del sur, Warisata y Caquiaviri, en el altiplano occidental y la labor con los/as Moré, en la Amazonía. Corresponde enfatizar el segundo, que es producto del esfuerzo de educadores aymaras y se remonta a los inicios de los regímenes liberales.

A comienzos de los 30, estas inquietudes fueron complementadas por la presencia y compromiso de maestros criollos formados en la Normal de Sucre. En Warisata, se aprovechó el sistema de autoridad y democracia comunal para dar las líneas a la escuela y se contribuyó a los esfuerzos originarios por mantener la organización tradicional, la autonomía y la identidad. Se enseñó en castellano principalmente; pero en las introducciones y explicaciones, así como en los festejos y horas cívicas, se empleó el aymara. La labor educativa, con algunas contradicciones evidentemente, no se limitó a la alfabetización, sino que tuvo un carácter activo, integral y productivo. Esto último fue significativo, pues no sólo se preparaba a los/as estudiantes para el trabajo, sino que con el apoyo de sus padres y madres, y las prácticas comunales, se generaban recursos destinados a coadyuvar el funcionamiento escolar. Sobre la base de la experiencia de Caiza D, se aplicó el sistema de “núcleo” y “seccionales”, de gran impacto posterior. Mediante él, Warisata se extendió a zonas altiplánicas y vallunas. Asimismo, llegaron a la Escuela-Ayllu generaciones de jóvenes comunarios que terminaron el bachillerato y al mismo tiempo se formaron como docentes, para luego retornar a sus lugares de origen. Es lamentable que por el viraje político producido en 1939, las autoridades provinciales junto a los hacendados y vecinos de Jachakachi, hayan intervenido y desvirtuado el núcleo warisateño.

Volver al Índice

B. La reforma de 1955

Al comenzar los años 50, el MNR llegó al poder con la experiencia de haber participado en el gobierno a mediados de la década previa y respaldado por gente de clase media y las mayorías urbanas y rurales. Con ese apoyo, condujo el país por más de una década. Los principales objetivos del nacionalismo revolucionario fueron la estatización de la minería para destinar los recursos provenientes de ella a la diversificación gradual de la economía, y la formación de cuadros políticos identificados con la modernización y la integración.

Como era de esperar, se dedicaron importantes esfuerzos a la labor educativa fiscal. Estos apuntaron a normarla con más precisión y extenderla a las mayorías.

Entre 1953 y 1955, una comisión compuesta por elementos de diversas tendencias, que iban desde marxistas ortodoxos hasta católicos militantes, retomó preocupaciones ya manifestadas por los liberales y elaboró el Código de la Educación boliviana, que con un claro carácter ecléctico, plantea los principios y fines de la labor educativa y reglamenta la actividad. Combinando hábilmente términos antiimperialistas con aquellos del humanismo clásico, e incluso del Evangelio, el documento destaca que la finalidad del sistema educativo es formar personas con identidad y cultura nacional, capaces de realizarse.

En lo referido a la democratización de la educación también hubo acciones integradoras importantes. Se construyeron y equiparon escuelas en las ciudades y sobre todo en el campo. La meta era difundir el pensamiento nacionalista y preparar cuadros políticos en los ámbitos urbano y rural. Se incidió particularmente en la educación originaria y se consideró formar no sólo para el trabajo, sino para la intervención en la política. En pocos años, el número de estudiantes aumentó en casi un 20 por ciento (véase el gráfico 1). De manera complementaria, se publicaron materiales de enseñanza e iniciaron campañas de alfabetización, recurriendo a diferentes estrategias y medios. La educación técnica media también sería considerada como una prioridad. En cuanto a la universidad se experimentará una mayor apertura, cambiará su carácter elitista y será orientada a la formación en el área tecnológica.

Si se hace un balance del proyecto nacionalista y sus resultados, cabe destacar el apoyo a propuestas pedagógicas bolivianas en lo ideológico, en el diseño curricular, la vinculación educación-producción, la formación popular, la reglamentación y normatividad, la democratización y extensión de la educación. Las críticas que pueden hacerse a la propuesta se refieren a su carácter homogeneizante y castellanizador, su excesiva vinculación con afanes de organización política, y la poca efectividad al querer elevar la calidad de la labor de enseñanza y aprendizaje.

La baja calidad de la educación era particularmente visible en el área rural donde la responsabilidad recaía en el Ministerio de Asuntos Campesinos y el sistema era una continuación y expansión de lo experimentado en las décadas del 30 y 40. La baja calidad se debía al uso del castellano, el énfasis en "la memorización y la recitación, hasta la casi completa exclusión de la observación y la experimentación", lo cual no permitía el desarrollo de la educación vocacional y sólo proveía rudimentos de los fundamentos de la escritura, la lectura y las matemáticas. Además, la poca capacitación de los maestros y la brevedad del año escolar, debido en gran parte a un exceso de feriados, empeoraban la situación. En palabras de Lambros Comitas (1968), "en educación, la Revolución de 1952 y los 14 años de predominio del MNR hicieron poco para modificar el orden jerárquico de segmentos socialmente significativos de la sociedad boliviana e hicieron poco, si algo hicieron, para proveer nuevas formas institucionalizadas de articulación social." Sin embargo, sí hubo una expansión de la matrícula. Kelley y Klein (1980) estiman que los indígenas recibieron un 40 por ciento más de

educación en el período revolucionario (1952-1964) de lo que se esperaría con base en las tendencias anteriores a la revolución.

En los años 60 y 70, las dictaduras militares de derecha tratarán de fomentar la actividad empresarial a partir de acciones estatales y la captación de préstamos e inversiones extranjeras. Los gobiernos de facto tomarán las partes del Código, que les eran convenientes y orientarán la educación hacia sus planes desarrollistas. El viraje se caracterizará por dar a la formación un carácter técnico y patriótico, con programas básicos e intermedios terminales, pensados para despojarla de su sesgo politizante, subordinándola a un estado omnipotente, orientado hacia el orden y el progreso, arbitrariamente definidos de arriba hacia abajo. Con el pretexto de preparar cuadros administrativos y tecnocráticos, en el espacio universitario se impondrá un control gubernamental y se intentará proscribir el pensamiento crítico y reducir los márgenes de la investigación.

De todos modos, continuó la ampliación de la educación, iniciada por el nacionalismo revolucionario, aunque con un carácter rígido y autoritario. Los designios dictatoriales eran irrebatibles, aunque los militares trataran de encubrir la represión y violencia del regimen inaugurando pomposamente escuelas urbanas y rurales, y ufanándose del incremento de estudiantes en publicaciones estadísticas oficiales.

Si bien los avances de la escolarización fueron impactantes, las dictaduras también incurrieron en aspectos muy criticables cuando manejaron la educación. Los experimentos, contenidos, niveles, tiempos, orientaciones y temáticas copiados a conveniencia de países como la Argentina o de Norteamérica, fueron el rasgo dominante. Esto llevó a un conductismo secante y aprendizajes forzados y carentes de significado. Se enseñó ciencia, pero memorísticamente y con pruebas estándar. En el campo, se buscó imponer contenidos castellanizantes y urbanos, mientras la preparación docente fue olvidada. La construcción de edificios escolares no fue acompañada por el equipamiento correspondiente ni la producción de materiales adecuados. Los antiguos manuales, junto a nada didácticos textos mimeografiados, serían reeditados sucesivamente. Asimismo se ampliaría la preocupante brecha entre la calidad de la educación urbana y rural, que ya fue evidente en la época nacionalista, y proseguiría de manera más intensa el afán uniformizante de la labor educativa. El problema más agudo fue la falta de libertad en los ámbitos educativos, que reflejaba las condiciones generales en que vivió el país. No hay que menospreciar los esfuerzos semi-clandestinos de educación popular llevados adelante con auspicio de la Iglesia.

Así llegamos a los años 80 y 90, en que la población, los organismos internacionales y el Estado, primero con un frustrado neopopulismo de izquierda y luego con un plan orientado a la preeminencia del mercado, verían la necesidad urgente de cambiar el sistema educativo. A mediados de los 80, sería inminente la necesidad de una nueva reforma en un contexto con un creciente número de estudiantes, pero con graves falencias en la gestión, el presupuesto, los programas, los contenidos, la formación docente, los materiales, y la vinculación

entre contenidos y necesidades de las comunidades y culturas. De manera que no fue suficiente el plan de alfabetización y educación popular aplicado entre 1983 y 1985, ahogado por la inflación y las fuertes divisiones entre expertos/as del gobierno y las bases.

Coincidiendo con la flexibilización de la economía, la reforma fue lanzada primero con argumentos funcionalistas, en los que se enfatizaba el papel que debería cumplir la educación en el desarrollo económico al formar personas más competitivas. Al mismo tiempo se subrayó la necesidad de una descentralización del sistema a fin de administrarlo mejor, tener programas regionales, ofrecer igualdad de oportunidades en la ciudad y el campo, además de lograr la participación de las instancias locales y las familias en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Además, respondiendo a las persistentes búsquedas de reconocimiento y respeto a las distintas culturas, se planteó la urgencia de cambiar el carácter uniformizante e iniciar programas interculturales y bilingües. Siguiendo el ejemplo de reformas de otros países europeos y latinoamericanos, el nada nuevo constructivismo sería hábilmente adoptado como línea orientadora. Junto a ello se puso énfasis en el protagonismo de los educandos/as y aprendizajes significativos vinculados a las realidades cotidianas, en lugar de la simple transmisión y repetición mecánica de contenidos.

Volver al Índice

C. La reforma educativa en curso

La actual reforma educativa busca "mejorar la calidad y la eficiencia de la educación, haciéndola pertinente a las necesidades de la comunidad, ampliándola en su cobertura y garantizando la permanencia de los educandos en el sistema educativo y garantizando la igualdad de los derechos de hombres y mujeres".[27] Además, plantea una nueva organización para el Ministerio de Educación, la incorporación de la educación intercultural bilingüe, la reestructuración del sistema educativo y el de la promoción y formación de maestros. La reforma prioriza la educación primaria, busca ampliar la cobertura y brindar una educación de calidad, con relevancia social, cultural y lingüística. Por tanto, la reforma plantea la transformación curricular y la transformación administrativa para que ésta pueda llevarse a cabo.

En la actualidad, es indudable que se vienen dando pasos significativos en la línea de la Ley de reforma educativa de 1994. Se han elaborado planes y programas para las diferentes áreas y niveles escolares. Para la educación intercultural bilingüe (EIB), se han empezado a elaborar los módulos en castellano, aymara, quechua y guaraní. Un gran aporte es que en todas las áreas de conocimiento, se subrayan los valores de la democracia y el pluralismo, las cuestiones de género, el desarrollo sostenible, la salud y la sexualidad.

---

[27] Ley no. 1565 Ley de Reforma Educativa, cap. I, artículo 3.

El enfoque de EIB de la reforma da inicio a la expansión de una modalidad que forma parte de un discurso nacional de décadas en el plano político, cultural y en última instancia pedagógico, en un país en el cual el 60 por ciento de la población habla una lengua originaria, aún cuando en algún grado use también el castellano. La EIB busca la preservación y desarrollo de los idiomas originarios y la universalización del castellano. Ahora bien, es necesaria una política integral, que estimule el desarrollo permanente de los idiomas y culturas originarios. Como bien señala López (1995) " …la escuela no podrá generar por sí sola el milagro anhelado de una Bolivia diferente que sea verdaderamente multinacional y democrática" y agrega: "…el bilingüismo no es de manera alguna sólo un asunto escolar, sino más bien una cuestión social y sobre todo política".

A través de los cambios en el aula, la reforma está logrando modificaciones en la socialización de las personas, como lo expresan las siguientes citas:

" ... la enseñanza impartida en el aula es activa, relevante y visiblemente interesante para los alumnos. Los directores y profesores expresaron sin reservas que los alumnos se comportan de una forma más inquisitiva, extrovertida y creativa. ... esta metodología activa tiene un efecto inductivo en los demás cursos, no incluidos en esta primera etapa de la Reforma, porque la están asimilando progresivamente".

Además agrega que:

"... [en] conversaciones con maestros, directores, autoridades, y padres de familia indicaron que hay cambios notorios en los niños y que ha aumentado su nivel de comunicabilidad, su participación en los trabajos de aula y su entusiasmo por la escuela. Igualmente [se] observó un entusiasmo de los maestros por su trabajo y el desarrollo de iniciativas diferentes a las ofrecidas por la Reforma, orientadas al aprendizaje activo y participativo de los niños y niñas". (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996 citado en Contreras, 1998).

Sin duda los cambios en actitudes son significativos, en especial si se considera el poco tiempo de implementación, sin embargo es necesario evaluar si los mismos están produciendo modificaciones en el aprendizaje.

Sin embargo, el principal desafío es sacar a la reforma de la lógica de la confrontación "Ministerio-Magisterio", y despolitizarla, para abrir más posibilidades de consenso y apropiación de parte de la población de base. Este seguirá siendo un verdadero problema mientras haya una brecha tan grande entre las percepciones del magisterio y el gobierno sobre cada uno de los aspectos de la reforma. Así lo ilustra el cuadro 1, que sintetiza las principales áreas de divergencia de percepciones e intereses entre el sindicato de maestros y el gobierno. Sin duda, lo expresado en el cuadro representa efectivamente una situación de conflicto, dónde la principal opinión desde el magisterio sindicalizado es que la reforma es "anti-docente."

Cuadro 7. Principales áreas de conflicto entre el sindicato de maestros y el gobierno

	Gobierno	Sindicato de maestros
Objetivos de la Reforma y la Educación	• Ampliar la cobertura • Mejorar la calidad • Equidad: reducir las brechas educativas • Eficiencia en el uso y asignación de recursos • Mejorar la productividad, para el desarrollo y la modernización del país.	• "Fortalecer la conciencia de clase para la defensa de la soberanía patria, la autodeterminación del pueblo boliviano y los intereses de las clases explotadas" (CTEUB, 1991)
Organización del sector educativo	• Unificar al sector • Descentralizar la educación	• Continuar con la división urbana y rural • Mantener la educación centralizada
Profesión del maestro/a	• Profesión libre, es decir todos/as debidamente calificados pueden ejercerla • Sujeta a exámenes de competencia para el ingreso al magisterio y los ascensos • Sistema de pago por resultados y provisión de incentivos • Sindicalización libre, el gobierno no deduce automáticamente de planillas las contribuciones al gremio	• Mantener el empleo garantizado del maestro/a • Limitar el acceso al magisterio a sólo aquellos/as que se gradúan de las normales • Mejorar los salarios, sin vínculos a mayor productividad ni de manera diferenciada • Sindicalización obligatoria con descuentos automáticos por planilla.
Participación de los padres/madres	• Activa, a través de las Juntas Escolares y Proyectos de Núcleo • En la gestión de la escuela como actor del proceso educativo	• Limitada • En función a las necesidades de los maestros/as • Continúa el monopolio de los "ïsterios" (el mag*isterio* y el min*isterio*)
Propuesta pedagógica	• Constructivista • Centrada en el aprendizaje y el alumno/a • Cambios en el aula	• Principios filosóficos generales sobre el "nuevo hombre boliviano" • Difusa y no estructurada
Proceso de formulación y objetivos inmediatos de la reforma	• Gradual y cómo proceso que se inicia desde el Ministerio de Planeamiento en 1990. • Re-estructurar el sector educativo y hacerlo eficiente y funcional al modelo de desarrollo	• De arriba hacia abajo, sin consulta (*) • Impuesto por el Banco Mundial y el FMI (*) • Busca "la destrucción de la educación fiscal gratuita, su entrega al imperialismo y a la empresa privada, como un instrumento de mayor alienación" (*)(CTEUB, 1991)

(*) Más bien, refleja la posición del magisterio sobre las acciones o propuestas del gobierno, que posiciones propias, como las de las anteriores casillas.

Fuente: Elaboración propia.

¿Es posible la concertación entre el gobierno y los maestros? La primera reflexión es que sin el gobierno, los maestros no logran ejercer su profesión porque éste es su principal empleador. Por otra parte, el gobierno no logrará implementar la reforma educativa, en particular, porque está cambia intensivamente las actividades dentro del aula. Si esto es así, es necesario llegar a acuerdos para ayudar a la aplicación de la reforma, que de hecho se está llevando a cabo. ¿Cómo hacerlo?

En la mayor parte de los casos, "el principal actor dinamizador en los procesos de concertación ha sido y sigue siendo el **Estado, representado por el ejecutivo a través del gobierno sectorial**" (Casassus, 1995, énfasis en el orginal). Ahora bien, obviamente, se requiere la participación activa de todos los interesados y quizás es más complejo lograr esto.

Como se indicó al inicio, la reforma cuenta con el apoyo ciudadano y de los maestros/as de base que la están aplicando. Para ser una verdadera política pública, lo que le falta a la reforma es un actor, que no puede ser otro que los padres y madres de familia quienes deben apropiarse de ella y defenderla para luego generar el apoyo político que le falta. Para lograr esto, según el PNUD (1998), es esencial recuperar el sentido público de la educación, aspecto evidente en toda América Latina, debido al "predominio de las agendas particulares y estamentarias sobre la racionalidad colectiva". Estas agendas se pueden simplificar así:

- "las clases altas se despreocupan de la escuela pública: pues sus hijos están en planteles privados o en el exterior;
- las clases medias desviaron el esfuerzo estatal hacia las modalidades de alto costo unitario (la vocacional, la universitaria) antes de haber fortalecido la escuela básica universal;
- los políticos practican a menudo el clientelismo educativo, consistente en expropiar lo público en favor del cliente;
- los gobernantes incurren a menudo en el populismo, que es expropiar el futuro común en aras de la popularidad de un funcionario;
- los docentes tienden a encerrarse en sindicatos puramente reivindicativos;
- los padres de familia tienden a marginarse de la escuela y a exigirle que apenas les "guarde" a sus hijos durante unas horas;
- las agencias y organismos multinacionales a veces sobrevenden sus propias modas;
- los planificadores y técnicos del sector suelen aislarse en su racionalidad presuntamente incontaminada".

Es así, concluye el PNUD, que "la gestión educativa transcurre con un gran ausente: la acción organizada y vigilante de la ciudadanía, lo que denomina como el interés público o sea el genuino interés del público".

Las diferencias en las percepciones sobre los objetivos de la educación son probablemente la principal área de divergencia. Sobre este punto cabe destacar que a través de tres elecciones generales, la ciudadanía ha aceptado dos aspectos fundamentales que obligan a cambiar los objetivos y organización de la educación, éstos son la democracia y la economía de mercado. Si estos dos aspectos han logrado efectivamente el consenso ciudadano, el sistema educativo debe re-adecuarse y el gobierno está obligado a lograrlo. Debe gobernar. Para ello tendrá que negociar con los gremios sindicales sobre la base de su mandato. Esto implica que los gremios acepten esta nueva realidad planetaria: democracia y economía de mercado.

Con relación a los puntos que hacen a la profesión docente, el gobierno tendrá que ayudar a desarrollar el verdadero sentido del interés público promocionando y estimulando la participación ciudadana, como recomienda el PNUD. Dadas las características del movimiento sindical, el protagonismo está sin duda en el gobierno. Una estrategia importante es distinguir entre la dirigencia sindical y los maestros/as de base. A estos últimos debe apelar el gobierno, reduciéndoles los "costos" de la reforma y conscientizándolos de sus ventajas en forma palpable mediante estímulos materiales, entre otros.

Lo que se propone no es fácil, pero es lo que se requiere para convertir a la reforma educativa en "política genuinamente pública." Es un proceso que requerirá de apoyo político y liderazgo del sector.

Volver al Índice

D. El analfabetismo que subsiste y algunas reflexiones:

Con el carácter prioritario que adquiere la educación estatal a inicios de siglo, la democratización de los años 50, las experiencias populares y la preocupación por la calidad, se produce una optimización en el aula. En lo cuantitativo, también hay mejoras ostensibles. Sin embargo, todavía quedan problemas grandes, entre ellos, el alto índice de analfabetismo que subsiste y afecta sobre todo a la población adulta.

En 1976, el porcentaje de analfabetos/as llegaba a un alto 32,3 por ciento. En década y media, dicho índice bajó, pero, hacia 1992, el número de analfabetos/as aún equivale a un preocupante 20 por ciento. Las cifras son más inquietantes si se considera la distribución por sexo. El porcentaje de mujeres analfabetas todavía asciende a casi un 28 por ciento.

Con el incremento de la escolarización, los porcentajes señalados rebajaron, pero quedará el reto de disminuir el analfabetismo, especialmente en el campo y entre adultos/as, sobre todo mujeres. A esto tendrán que apuntar programas desescolarizados, plurales y vinculados al trabajo.

También queda el desafío de elevar la calidad de la educación boliviana. La descentralización debe derivar en una genuina, y no manipulada intervención de las comunidades y familias dentro de la enseñanza-aprendizaje. Los planes, programas y contenidos todavía deben aterrizar y dejar lugar al currículo local, intercultural y bilingüe.

Los procesos formativos, respetuosos de orígenes, historias y proyectos deberán contribuir más a la realización individual y comunal. Por tanto, queda pendiente una oferta de educación a todo nivel, que contribuya a formar personas con pensamiento autónomo y crítico, actitudes creativas e investigativas, y capacidades orientadas a la solución de problemas mediante armónicas aplicaciones de lo propio y ajeno.

Volver al Índice

E. La educación universitaria

A diferencia de la educación preuniversitaria, la educación superior tiene una larga tradición que data desde la colonia con la fundación en 1624 de la Universidad San Francisco Xavier en Sucre. A pesar de ello, las universidades públicas no lograron consolidarse en el Siglo XIX. De acuerdo al Ministro de Instrucción Pública en 1910:

> Hay muchas universidades ... pero ningún[a] de ellas reúne las condiciones más elementales para que la cultura profesional sea provechosa. Al contrario, con sus grandes deficiencias y su incompleta organización, son centros productores de estudiantes y profesionales desquiciados en su estructura mental, con escasa o ninguna preparación científica, para poder prosperar individual o colectivamente, candidatos eternos a los puestos públicos.

Dieciséis años después, en 1926, cuando el país ya había celebrado el centenario de su independencia, el Ministro de Instrucción indicaba que:

> La Universidad boliviana es un organismo anticuado, por su organización y por las funciones meramente ejecutivas que desempeña. ... Actualmente las facultades nombradas son apenas recintos de exposición de fórmulas y teorías fragmentarias, y no de laboratorios de experiencias, tal el concepto moderno.

Efectivamente, el gobierno estaba disconforme con la proliferación de facultades que no llegaban a constituirse en universidad y varios ministros de educación intentaron centralizar el sistema de educación superior. Buscaban contar sólo con algunas universidades y no con una en cada departamento, como parecía que sería y efectivamente terminó siendo el sistema público.

Con el advenimiento de la autonomía en 1931 la situación no mejoró significativamente. Como señala Gómez Martínez (1988), mientras "en los demás países [la Reforma Universitaria] supuso un triunfo sobre las fuerzas conservadoras, en Bolivia se hace instigada por los conservadores contra el régimen renovador de Hernando Siles (1926-1930)". Por lo tanto, la autonomía nació limitada y no logró dar un nuevo sentido a la universidad. Sólo sirvió para fortalecer su estructura interna. Así lo reconocería en 1947 el propio rector de la Universidad de San Simón, Arturo Urquidi, al anotar:

> Bien podemos decir que la Universidad está bastante lejos de haber plasmado el ideario que determinó el movimiento autonomista. No sólo que todavía persisten los métodos arcaicos de enseñanza … sino que, inclusive, en el orden meramente profesionalista, la cultura universitaria marca un alarmante índice de mediocridad.

En 1965, Sanford Cohen, consultor del Ministerio de Planeamiento, identificaba tres problemas principales en la educación superior: baja cobertura (siete mil alumnos), desconexión entre las especialidades que el país requería y las que la universidad ofrecía, y finalmente baja calidad de la enseñanza.

Con la actual masificación de la educación universitaria en la década de los 70 y 80 (más de 150 mil alumnos), hoy todavía quedan pendientes de resolución el segundo y tercer problema. Ambos apuntan a falencias identificadas a principios de siglo por los ministros de Instrucción Pública. ¿A qué se debe esto?

El principal motivo es el lento desarrollo económico basado en la exportación de minerales, que nunca requirió demasiados profesionales. Las necesidades que se presentaban eran cubiertas por extranjeros o bolivianos, que estudiaron fuera del país. Los profesionales formados en la universidad boliviana, concentrados hasta hoy más en las carreras de derecho y medicina, llenaron los intersticios vacantes de un incipiente mercado laboral. Por lo tanto, Bolivia nunca requirió de otro tipo de universidad y la que existía cumplió funciones diversas: desde ser un mecanismo de ascenso social para la clase media, un centro de formación de cuadros partidarios y de resistencia a los gobiernos de facto, hasta un centro de empleo, entre otros, para más de cuatro mil administrativos y similar número de docentes, en gran parte, formados en la misma universidad.

Si bien el principal motivo fue no requerir otro tipo de universidad, contribuyó a esta situación, la inestabilidad política, que no permitió a los gobiernos afrontar problemas de largo plazo como la educación, pues había temas más urgentes. Por otra parte, los gobiernos de facto hicieron que la universidad actuara como ente contestatario y semillero de partidos políticos. Además, la mal entendida autonomía y el co-gobierno acrecentaron el deterioro del sistema universitario. Si a esto le agregamos un Ministerio de Educación débil, relegado —hasta hace poco— a sólo a pagar sueldos, ocupado en lidiar con un magisterio rebelde e incapaz de desarrollar una política educativa —mucho menos una política de educación superior— es fácil saber cómo llegamos donde estamos.

Nos encontramos con un sistema universitario, que no ha logrado acomodarse a los cambios que trae la democracia y la economía de mercado instauradas en el país en la década del 80. La universidad pública está

desprestigiada y no logra superar los problemas que la acosan como su masificación, su ingobernabilidad interna por el co-gobierno paritario, su ineficiencia interna, expresada en la relación entre número de alumnos que ingresan y egresan, y su inoperancia externa en cuanto a su relación y pertinencia con el mercado laboral, y a su financiamiento. Todo esto ocurre en un contexto en el cual el Estado no puede seguir ampliando el presupuesto universitario por los importantes requerimientos de los otros niveles educativos, como el inicial y la secundaria.

Usando las palabras de Simón Schwartzman (1996) para caracterizar a la "universidad latinoamericana," podemos describir a la boliviana como "un conjunto complejo y contradictorio de instituciones grandes y pequeñas, públicas y privadas, de grado y de posgrado, de mejor o menor calidad, de investigación y de enseñanza, y con niveles muy distintos de eficiencia en el uso de los recursos". Destacamos el planteamiento de Schwartzman, porque distingue la *diversidad*, aspecto todavía no plenamente comprendido en los análisis de la educación universitaria en el país. La mayor distinción que se hace es entre universidades públicas y privadas y, a veces, entre instituciones con y sin posgrado. Sin embargo, hay diferencias entre las distintas universidades que es necesario reconocer para avanzar en la formulación de propuestas de políticas en la educación universitaria.

Lo anterior no significa que no existan factores comunes entre las universidades, porque efectivamente los hay: su sistema de gobierno (co-gobierno paritario docente estudiantil y la elección de las autoridades), la baja eficiencia interna, la escasa pertinencia de la educación ofrecida, la alta dependencia de recursos públicos y por lo tanto la gratuidad en el caso de las universidades públicas. También hay similitudes entre las universidades públicas y privadas. Entre las principales vemos la alta dependencia de un profesorado a tiempo parcial, que le dedica a la universidad su tiempo residual y en la mayor parte de los casos no cuenta con formación de posgrado.

La reforma de la universidad es todavía un aspecto pendiente. Si bien el discurso universitario ha cambiado en los últimos años y los conceptos como calidad, evaluación interna y externa, y acreditación son cada vez más comunes, las estructuras de poder internas de las universidades publicas como el co-gobierno paritario estudiantil, las autoridades electas y los procesos decisorios a los que estos dan lugar, no han permitido que avance el discurso de reforma. Por otra parte, los distintos gobiernos no han logrado desarrollar políticas de educación universitaria con una acción coherente y de largo plazo. A lo más, el debate entre universidades y gobierno se ha entrampado entre la pelea anual por el presupuesto con la entidades públicas y las discusiones sobre la regulación para seguir expandiéndose con las privadas. Ni el gobierno ni la sociedad ha logrado aún establecer un proceso de diálogo constructivo con las universidades, que busque su mejora en forma efectiva.

Volver al Índice

VII. Conclusiones

El haber acordado una periodización y haberla seguido nos permitió mostrar que cada una es una faceta distinta del Desarrollo Humano del país. Efectivamente, cada sección es un corte transversal a una realidad muy compleja. En cada uno de los acápites se abordaron los distintos cambios, por ejemplo la Guerra del Chaco y la Revolución nacional, y en cada uno se observaron efectos diferenciados. Esta es una de las riquezas del trabajo y es por eso que antes que intentar "integrar" una sola visión, se ha optado por preservar cada una de las aproximaciones.

Ahora bien, ¿cómo nos explica esto el Desarrollo Humano en la Bolivia del Siglo XX? Hay aportes desde cada una de las perspectivas.

Considerando las características de nuestro país, la presencia de los recursos naturales no renovables es un factor positivo para el desempeño económico y para la vinculación con el exterior. En la medida en que la explotación de los recursos naturales genera rentas, el aspecto central del atraso parece estar en la forma de empleo de éstas, usadas en forma ineficiente en el financiamiento de la administración del Estado y en beneficio de empresarios también ineficientes que actuaron bajo la protección permanente del Estado.

La captación de rentas le permitió al país acceder al crédito externo, elemento vital para impulsar el crecimiento si se considera la escasez del ahorro interno. Sin embargo, los recursos externos generalmente fueron mal empleados, con el agravante de que la renta debía usarse en el pago de los préstamos. También es evidente que las recurrentes coyunturas externas desfavorables, es decir, la vulnerabilidad externa propia de las economías concentradas en la explotación de pocos recursos naturales, ha perjudicado al desempeño económico, lo cual ha implicado, varias veces, un retroceso en el crecimiento.

Por otra parte, si la modernización económica e institucional comenzó en los últimos 20 años del Siglo XIX, significa que se partió tarde en la "carrera" por el crecimiento en comparación con nuestros vecinos y respecto a otros países de la región.

Finalmente, si la actual modalidad de desarrollo tiene como al factor dinámico al empresariado, éste tiene el desafío de impulsar un proceso de crecimiento alto y sostenido, que permita mejorar significativamente el bienestar de la gente, pero para ello debe conocer a la población con la que cuenta.

Si Bolivia inició el siglo como un país andino, con una élite que sólo miraba hacia afuera en busca de "civilización," no podemos decir que siga así al concluir el siglo. En todo sentido, hay una mejor comprensión del "otro". Si bien es cierto que en muchos segmentos societales y áreas, la mirada sigue orientada hacia afuera, también hay corrientes de introspección positiva y el país ha sabido desarrollar respuestas oportunas e ingeniosas a sus problemas. Para mencionar un par,

citemos los fondos de inversión social, los procesos de participación popular y, en menor, grado la capitalización.

En cuanto a los niveles de desigualdad, debemos rescatar la importancia de la Revolución nacional que llevó a cabo una importante redistribución de activos y poder. Al liberar al indio de la hacienda permitió que éste se realizara y que los mecanismos de mercado potencien el sector rural y agrícola. Este siglo ha sido, como para todos, el de las transformaciones, de los cambios de estilo de vida, de los escenarios de la vida cotidiana, de los interlocutores, etc.

Para muchos, la primera mitad del siglo se ha desarrollado a la sombra de la hacienda. Pero desde la Revolución, con el paso de la hacienda a la comunidad / sindicato, las migraciones hacia las ciudades y/o las migraciones hacia otras regiones, mediante la colonización de ciertas regiones de tierras bajas, los quechuas y aymaras están siendo a la vez más visibles y más presentes (hay 150 mil "paceños" en la ciudad de Santa Cruz) pero asimismo, más camuflados y "transformers". Exportan valores y prácticas culturales que se van refundiendo continuamente en el nuevo contexto en el que se encuentran, crean una nueva cultura (los "nuevos cambas"), que a la larga será uno de los ingredientes principales de la cultura nacional.

En Bolivia, las desigualdades y las disputas regionales forman parte de un entramado de larga duración. Los protagonistas y el significado de sus luchas se han modificado, pero no el interés de la acción. Principalmente desde fines del Siglo XIX ésta no ha tenido otro contenido de crear equilibrios políticos para internar resolver las desigualdades económicas y sociales.

Hace más de medio siglo, la ideología prevaleciente apostó al estatismo como panacea para todo tipo de desigualdad, incluida la regional. Las políticas estatales contribuyeron a crear un nuevo polo de desarrollo en Santa Cruz, pero no a eliminar las desigualdades.

El relanzamiento de las movilizaciones regionales, que ya había conocido ciclos calientes en 1871, 1899, 1925 y 1931, se vio entonces íntimamente asociado- vis a vis- con la del “Estado del 52”. A su derrumbe, siguieron procesos de descentralización, es decir municipalización de la política y la emergencia de nuevos actores político-regionales. El municipio y la región volvieron a ser tema de discusión en los 90.

Sin embargo, las desigualdades en el Desarrollo Humano entre regiones no han desaparecido. Los datos que se tienen, indican que las que más crecen son aquellas provincias con ciudades fronterizas y las regiones del oriente (Urquiola, *et al.*, 1999). No se disponen de datos fehacientes para establecer cuando han mejorado estos indicadores. En términos de ingresos promedio, tasas de escolaridad y esperanza de vida es indiscutible que lo han hecho. Más complicado es decirlo en términos de confianza y seguridad ciudadana.

En este contexto, para poder lograr más avances es vital que se consiga implementar la reforma educativa y mejorar las prácticas en aula que permitan mejorar efectivamente la calidad. Para ello es vital la reforma de las normales. Asimismo queda pendiente la reforma del sistema universitario actualmente ausente del desarrollo nacional, porque se ha limitado a proveer profesionales al mercado sin ninguna sintonía con él, ni en cuanto a cantidades y menos en calidad.

Volver al Índice

VIII. Bibliografía

Albó, Xavier (1999). "Etnias y pueblos originarios." En Fernando Campero *et al Bolivia en el siglo XX. La Formación de la Bolivia contemporánea.* La Paz (en prensa).

Albó, Xavier, Gonzalo Rojas y Esteban Ticona (1995). *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos indígenas en democracia.* La Paz, CIPCA-Fundación Milenio.

Avilés, Hermógenes (1939). "Proceso del cambio internacional de Bolivia durante la última década." En: *Revista de Hacienda.* Año 1, No. 4 (oct-nov-dic).

Baldivia, José, *et. al*. (1998). *Reflexiones sobre el crecimiento económico.* La Paz, Fundación Milenio.

Banco Central de Bolivia (1978). *Memorias*. La Paz.

Bulmer-Thomas, Víctor (compilador) (1997). *El nuevo Modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza.* México, (Lecturas del Trimestre Económico No. 84.

Calderón, Fernando y **Dandler**, Jorge (comp.) (1984). *Bolivia: la Fuerza histórica del Campesinado*. Cochabamba, CERES - UNRISD.

Cámara de Fomento Industrial (1931). *Estatutos.* La Paz, mecanografíado.

Casassus, Juan (1995). "Concertación y Alianzas en Educación," en FLACSO *et. al. ¿Es posible concertar las Políticas educativas?* Buenos Aires, Nino y Dávila Editores.

Centro de Estudios Minería y Desarrollo (CEMYD) (1990). *Desempeño y Colapso de la Minería nacionalizada en Bolivia. Estudio técnico, económico, social y organizacional de la Corporación Minera de Bolivia.* La Paz, Imprenta Corcel.

CIPCA (1990). *Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular*.
La Paz, CIPCA.

Comitas, Lambros (1968). "Educación y Estratificación social en Bolivia." En *América*
Indígena, vol. XXVIII, no. 3 (julio).

Contreras, Manuel (1984). "La Minería estañífera boliviana en la Primera Guerra Mundial. En: *Minería y Economía en Bolivia***.** La Paz, Asociación Nacional de Mineros Medianos.

Contreras, Manuel (1990). "Impuestos, Deuda y Guerra: La Economía política de Bolivia, *c*. 1920-1935." La Paz, mimeografiado. Originalmente publicado en *Journal of Latin American Studies*,

Contreras, Manuel (1994). *Tecnología moderna en los Andes. Minería e Ingeniería en*
Bolivia en el Siglo XX. La Paz, Asociación Nacional de Mineros Medianos-ILDIS.

Contreras, Manuel (1998). "Formulación, Implementación y Avance de a Reforma educativa en Bolivia," en *Ciencia y cultura. Revista de la Universidad Católica Boliviana* no. 3 (julio).

Contreras, Manuel y Pacheco, Mario Napoleón (1989). *Medio siglo de Minería mediana*
en Bolivia, 1939-1989. La Paz, Asociación Nacional de Mineros Medianos.

Cuadros, Diego (comp.) (1990). *La Revuelta de las Nacionalidades*. La Paz, Unitas.

Fossati, Humberto (1946). "El Banco Central y la Inconvertibilidad del Billete". En: *Economía Boliviana. Revista de Economía y Finanzas.* No. 12 (mayo).

Godoy, Ricardo y De Franco, Mario (1992). "The economic consequences of cocaine
production in Bolivia: Historical, Local and Macroeconomic Perspectives." En
Journal of Latin American Studies, no. 24.

Gómez, Walter (1978). *La Minería en el Desarrollo económico de Bolivia***.** La Paz,

Editorial Los Amigos del Libro.

Gordillo, José *et al*. (1998). *Arando en la Historia. La Experiencia política campesina en Cochabamba*. La Paz, CERES-UMSS-Plural.

Guevara Arze, Walter (1955). *Plan inmediato de Política económica del Gobierno de la Revolución Nacional.* La Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Greffe, Xavier (1980). *Crisis y Política fiscal en Bolivia: Dimensiones, Diagnóstico y Recomendaciones.* La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación y PNUD.

Healey, Kevin (1996). "The Political Ascent of Bolivia's Peasant Coca-leaf Producers." En James Malloy and Eduardo Gamarra (eds.) *Latin America and the Carribbean Contemporary Record*, Volume VIII, 1998-89. New York and London, Holmes & Meier.

Hillman, John (1987). "Los Orígenes de la Industria del Estaño en Bolivia". En: *Historia Boliviana***.** Vol. II, 1-2.

Kelley, Jonathan y Herbert S. Klein (1981). *Revolution and the rebirth of inequality. A theory applied to the National Revolution in Bolivia.* Berkeley, University of California Press.

Klein, Herbert (1982). *Historia general de Bolivia*. La Paz, Ed. Juventud.

Klein, Herbert S. (1968). *Orígenes de la revolución nacional. La crisis de la generación del Chaco***.** La Paz, Librería y Editorial Juventud.

Lazarte, Jorge y Pacheco, Mario Napoleón (1992). *Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985.* La Paz, CEDLA.

Lema, Ana María (comp.) (1998). *Pueblos indígenas de la Amazonía boliviana*. La Paz, TCA-PNUD-FIDA/CAF.

Lema, Ana María *et al*. (1999). "De la huella al impacto. Aplicación de la Ley de Participación Popular en Municipios con población guaraya, guaraní, weenhayek y tapiete (Urubichá, Gutiérrez y VillaMontes). Santa Cruz: PIEB

(investigación en curso).

López, Luis Enrique (1995). "Sigue el Debate sobre Educación bilingue." En *Cuarto Intermedio, no. 36 (agosto.)*

Malloy, James M. (1989). *Bolivia: La Revolución inconclusa.* La Paz; CERES.

Mansilla, H.C.F. (1994). *La Empresa privada boliviana y el Proceso de Democratización.* La Paz, Fundación Milenio.

Marichal, Carlos (1988). *Historia de la Deuda externa de América Latina.* Madrid, Alianza Editorial.

Mendieta, Pilar (1999). "La Rebelión indígena de Pablo Zarate, el temible Willka." En*: "La Rebelión indígena de 1899". La Guerra federal*, fascículo 7. La Paz:, La Razón– Coordinadora de Historia.

Naciones Unidas (1954). *El Desarrollo económico de Bolivia. Análisis y Proyecciones del Desarrollo económico.* México, CEPAL.

Oficina Nacional de Inmigración, Estadística y Propaganda Geográfica (1903). *Sinopsis estadística y geográfica de la República de Bolivia*. Tomo II. La Paz, Tall.Tip. –Lit. de J.M. Gamarra.

PNUD (1998a). *Desarrollo Humano en Boliva. 1998*. La Paz,

PNUD (1998b). *Educación: La Agenda del Siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Pacheco, Mario Napoleón (1989). "Notas para evaluar la Contribución económica de la Minería mediana, 1960-1987". En: Manuel Contreras y Mario Napoleón Pacheco (1989).

Palenque, Jorge (1933). *Estadística boliviana.* La Paz, Editorial Renacimiento.

Paz, Danilo (1983). *Estructura agraria boliviana.* La Paz, Editorial Popular. *Plan Bohan (Bolivia)* (1988). La Paz, Editorial Carmach.

Rivera, Silvia (1984). *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz, Hisbol.

Rivera, Silvia (1993). "La raíz: Colonizadores y Colonizados." En: X. Albó y R. Barrios (comp.) *Violencias encubiertas en Bolivia.* Tomo 1: *Cultura y política*. La Paz, CIPCA-Aruwiyiri.

Rodríguez Ostria, Gustavo (1992). *Poder Central y Proyecto Regional.*

Cochabamba y Santa Cruz en los Siglos XIX y XIX. La Paz, ILDIS.

Rojas Ortuste, Gonzalo y Verdesoto Custode, Luis (1997*). La Participación Popular como Reforma de la Política*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.

Romero Loza, José (1974). *Bolivia: Nación en desarrollo***.** La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.

Romero Pittari, Salvador (1989). "El Nuevo Regionalismo." En *Estado y Sociedad*, No. 6.

Salmón, Josefa (1997). *El Espejo indígena. El Discurso indígenista en Bolivia, 1900-1956*. La Paz, Plural–UMSA, Facultad de Humanidades*.*

Thorp, Rosemary (1998). *Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th century.* Washington, D.C., Inter-American Bank y European Union.

Urquiola, Miguel, *et al* (1999). "Geography and Development in Bolivia: Migration, urban and industrial concentration, welfare, and convergence." A study for the Inter-American Development Research Network. Draft, Abril.

Whitehead, Laurence (1972). "El Impacto de la gran Depresión en Bolivia". En: *Desarrollo Económico***,** No. 45.

Zavaleta, René (1979). "Consideraciones generales sobre la Historia de Bolivia (1932-1971)." En: Pablo González (coordinador). *América Latina: Historia de medio siglo. 1. América del Sur.* México, Siglo XXI Editores.

Volver al Índice

Volver al Inicio

Volver al Principio del Libro